اچ . کی . کولبـــچ

سیـــاست

ترجمه‌ی احمد صبوری

مفاهیم علوم اجتماعی ۱۵



سیاست

اچ. ک. کولباچ

دکتر احمد صبوری کاشانی



Policy
Colebatch, H. K.

سرشناسه	:	کوبلچ، هال کی.، ۱۹۴۴- م. Colebatch, H. K. (Hal K)
عنوان و نام پدیدآور	:	سیاست / اچ. ک. کولباچ؛ احمد صبوری کاشانی.
مشخصات نشر	:	تهران: آشیان، ۱۳۹۲.
مشخصات ظاهری	:	ص.
شابک	:	978-964-7518-98-7
وضعیت فهرست‌نویسی	:	فیپا.
یادداشت	:	عنوان اصلی: Policy, 1998
یادداشت	:	واژه‌نامه، نمایه
موضوع	:	علوم سیاسی.
شناسه افزوده	:	صبوری کاشانی، احمد، مترجم.
رده‌بندی کنگره	:	۱۳۹۲ ۹ س ۹ ک / H۹۷
رده‌بندی دیویی	:	۳۲۱/۶
شماره کتابشناسی ملی	:	۳۳۲۳۸۵۶



سیاست

نویسنده: اچ. ک. کولباچ

مترجم: احمد صبوری کاشانی

ویراستاری و نمونه‌خوانی: سلیمه غلامی، معصومه طوفانپور
طراحی و آماده‌سازی روی جلد: بهرام داوری - مسعود گودرزی
امور هنری متن: توکلی
چاپ اول: ۱۳۹۳
تیراژ: ۱۱۰۰ نسخه
قیمت: ۸۵۰۰۰ ریال
مرکز فروش: خیابان انقلاب، خیابان اردیبهشت، خیابان شهدای ژاندارمری،
بن‌بست مرکزی، پلاک ۱، تلفن: ۶۶۹۶۵۳۷۷ - ۶۶۹۷۲۷۹۲
ashian2002@yahoo.com

ISBN: 978-964-7518-98-7   شابک: ۷-۹۸-۷۵۱۸-۹۶۴-۹۷۸

فهرست

پیشگفتار

امروزه کتابهای متعددی با عنوان «سیاست» وجود دارد به طوریکه طبیعی است خواننده بپرسد چه نیازی به کتابی دیگر با این عنوان. تردیدی نیست که در سالهای اخیر آثار قابل توجهی دربارهٔ سیاست پدید آمده است اما به درستی می‌توان گفت کتاب به موضوع خود می‌پردازد: این کتاب دربارهٔ محتوای سیاست سخن می‌گوید ـ به این موضوع که سیاست سلامت یا سیاست محیط زیست یا سیاست صنعتی چیست یا چه می‌تواند باشد ـ بی‌آنکه بیش از اندازه در اینکه سیاست چیست عمیق شود یا به منشاء آن بپردازد. این کتاب به این مسئله می‌پردازد که سخن گفتن از سیاست به چه معناست؟ این واژه به عنوان مفهومی در علوم اجتماعی به چه معناست؟

اما تنها دانشمندان علم اجتماع نیستند که به سیاست علاقه‌مندند: سیاست مفهومی است که گسترهٔ وسیعی از فعالان حیات اجتماعی به کار می‌برند ـ مقامات مسئول، نمایندگان منتخب، فعالان سیاسی، خبرگان، روزنامه‌نگاران و دیگران ـ اما از این واژه در تلاش خود برای شیوهٔ سازماندهی حیات اجتماع استفاده می‌کنند. (مثلاً) سخن گفتن از «سیاست میراث فرهنگی» صرفاً شیوه‌ای خنثی در سخن گفتن از چیزی موجود نیست، بلکه شیوهٔ توجه به چیزهای معینی (مانند ارزش بناهای

تاریخی) است تا چیزهای دیگری (چون امکان از بین بردن آنها و بنا کردن برجی از مؤسسات تجاری). بنابراین در بررسی مفهوم سیاست، لازم است توجه کنیم که مسؤولان اجرایی و نیز مشاهده‌گران دانشگاهی چگونه از این واژه بهره می‌گیرند.

این کتاب برای مسئولان اجرایی و همچنین مشاهده‌گران دانشگاهی نگاشته شده است و دامنهٔ گسترده‌ای از خوانندگان را خطاب قرار می‌دهد. خوانندگانی که به حوزه‌ای خاص (مثل محیط زیست) علاقه‌مندند و می‌خواهند بدانند که داشتن «سیاست زیست محیطی» به چه معنی است و این سیاست چگونه ارائه می‌شود. پژوهندگان فرآیند سیاسی می‌خواهند بدانند که «سیاست» (یا «سیاست همگانی») چگونه به اصطلاحات تحلیلی جاافتاده‌ای مانند «سیاست»، «وضع قانون» یا «تصمیم‌گیری» مربوط می‌شود و سپس کسانی هم هستند که به پرسش گسترده‌تر شیوهٔ حاکمیت بر ما علاقه‌مندند و ظاهراً به مراتب فراتر از اقداماتی است که صرفاً دولت می‌خواهد بکند و به شیوهٔ الگوبندی پایدار و قابل پیش‌بینی فعالیتهای متنوع هیئت‌های مختلف توجه دارد که (در بسیاری موارد) برچسب «سیاست یا خط مشی» می‌خورد.

بنابراین بهتر است این اثر را مقدمه‌ای بر نوعی خاص از سیاست در نظر نگیرید بلکه آن را راهنمایی «نوعی» برای هرگونه سیاست بدانید. واژهٔ سیاست در گسترهٔ وسیعی از زمینه‌های مختلف فعالیت به کار می‌رود، نظام‌های سیاسی و فرهنگ‌های مختلف، اوضاع و دوران‌های متفاوت و پوشش دادن به همهٔ آنها غیرممکن خواهدبود. مثال‌هایی که در کتاب آمده است معمولاً واقعی نیست و به این منظور ارائه می‌شود که موضوع برای خوانندگانی تفهیم شود که احتمالاً تجارب و زمینه‌های بسیار متنوعی دارند. این مثال‌ها بیش از آنکه مجموعه‌ای پاسخ ارائه دهند، بیشتر مجموعه‌ای پرسش دربارهٔ سیاست ارائه می‌دهد.

فصل ۱

مفهوم سیاست

شورای شهر ماریک‌ویل تأسیس فاحشه خانه‌ای را در خیابان ماریک‌ویل تصویب کرده است هر چند که بعضی از اعضای شورا دربارهٔ محل این فاحشه خانه در ۴۰ متری کلیسای سن کلمنت نگرانی‌هایی دارند.

چند عضو شورا ادعا کردند که در هنگام تصمیم‌گیری دربارهٔ درخواست تأسیس، سیاست شورا اقتضا می‌کند نزدیکی فاحشه خانه را به کلیسا مورد ملاحظه قرار دهند...

آقای باری کاتر در مقام شهردار در جلسه اعلام کرد که سیاست شورا جلوگیری از فعالیت فاحشه خانه نیست....

شهردار اعلام کرد که چنانچه شورا این درخواست را رد می‌کرد کشاندن پرونده‌ای که محکوم به شکست است به دادگاه به منزلهٔ دور ریختن ۱۵/۰۰۰ دلار پول کسانی است که به شهرداری عوارض می‌پردازند.

(نشریهٔ گلب [سیلونی] ۲۶ فوریه ۱۹۹۷)

سیاست مفهومی است که بر فهم ما از شیوه‌های حاکمیت غالب است. به نظر می‌رسد هر رهبر حزبی که قصد دارد در انتخاباتی

قریب‌الوقوع شرکت کند لازم است سیاست شفافی را دربارهٔ موضوعات مهم اعلام کند. عاملان و شاهدان فرآیند سیاسی، دغدغهٔ مشترکی نسبت به اهمیت اساسی سیاست دارند و شاید به همین دلیل چندان علاقه‌ای به معنی این واژه ندارند. در عملکرد سیاسی جاری این واژه به معنی «بیان اولیهٔ اقدامات و تعهدات دولت آینده نسبت به حوزه‌ای از فعالیت است یعنی؛ سیاست دولت دربارهٔ آموزش و پرورش، سیاست زیست محیطی، یا سیاست صنعتی آنان.

به نظر می‌رسد که سیاست بیشتر به شیوه‌ای آینده‌نگر عمل می‌کند، تا گذشته‌نگر: نسبت به آنچه سیاستمداران وعده انجام دادن آنها را می‌دهند مردم بسیار بیشتر علاقه نشان می‌دهند تا اینکه واقعاً آن وعده‌ها را انجام می‌دهند یا خیر. شاید در مطبوعات هم اندک توجهی به آن بشود، اما احتمالاً به صورت مقاله‌ای حاشیه‌ای در یکی از صفحه‌های داخلی روزنامه در شمارهٔ آخر هفته نه در صفحهٔ اول. مرسوم نیست که بپرسند آیا ترسیم تجربهٔ دولت طی چهار سال گذشته برای تحقق (یا عدم تحقق) مقاصد از پیش اعلام شده واقع‌بینانه بوده است یا خیر. به نظر می‌رسد که وجود سیاستها بیشتر از اهمیت آنها مورد توجه است. این پذیرش گستردهٔ واژه، حاکی از آن است که فهم فرآیند حکومت به چه میزان مفروض پنداشته می‌شود: حکومت را به مثابه شیوه‌ای برای به کارگیری قدرت دولتی دربارهٔ مسایل مشخص می‌فهمند و سیاست حاصل و برآمد آن است ـ اقدام دولت نسبت به عرصهٔ تعریف شده‌ای از عمل.

اما «سیاست» به چیزی فراتر از تصمیمات اتخاذ شده توسط رهبران سیاسی اشاره دارد. توصیف چیزی به عنوان «سیاست» بدان معنی است که برای آن اهمیت خاصی قایلیم. اگر بگوئیم ماندن همهٔ بچه‌ها در مدرسه تا پایان سال دوازده سیاست ماست بسیار مهمتر از آن است که بگوئیم معلمان و پدر و مادرها چنین چیزی را ترجیح می‌دهند. تأثیر حکومت بر

رفاه مردم را به عنوان «سیاست اجتماعی» مورد بحث قرار می‌دهند. دانش علمی را اساس سیاست می‌دانند. کارشناسان وضعیت آب و هوا یا استفاده از خاک یا کیفیت هوا دانش خود را اساس تنظیم دستور جلسه‌ای برای دولت قرار می‌دهند: خدمتی است به تعیین «سیاست زیست محیطی». این واژه حاکی از مفهومی گسترده‌تر از چیزی است که «دولت می‌خواهد انجام بدهد». پیامی که در عنوان مقاله‌ای به صورت «آیا برای کودکان و جوانانی که دچار ناآرامی شدید عاطفی‌اند سیاستی ملی داریم؟» (کویاناگی ۱۹۹۴) صراحت دارد که باید الگوی نظام‌مندی از فعالیت باشد که به این مسئله بپردازد.

در همین حال، به نظر می‌رسد این واژه در مقیاس کوچک هم کاربردی دارد، همچنانکه می‌توان دید، گاهی مقامات مسؤول، عملکرد جاری را به عنوان «سیاست» توصیف می‌کنند ـ مثلاً وقتی کارمندی می‌گوید «تلفنی نمی‌توانم به این مسئله رسیدگی کنم: سیاست بخش اقتضاء می‌کند که همهٔ شکایتها به صورت کتبی باشد». در اینجا، این واژه برای پیشگیری از تلاش کارمند برای توجیه کردن اقدامش به کار رفته است:

به این معنا که مشخصاً ذینفع نیستم و در واقع، انتخابی در میان نیست؛ صرفاً از سیاست بخش پیروی می‌کنم.

مشاهده کرده‌ایم که این واژه می‌تواند معنای نسبتاً متفاوتی داشته باشد. به اظهارات ذیل توجه کنید:

- سیاست این دولت مشارکت زنان و مردان بر مبنایی یکسان در نیروی کار است.
- سیاست ما دربارهٔ جوانان و استفاده از موادمخدر دچار ابهامی کلی است.
- سیاست گروه آموزشی تمدید مهلت ارائهٔ مقاله را تنها برای

دانشجویانی مجاز می‌داند که گواهی پزشکی ارائه کنند.

نخستین نقل قول دربارهٔ ارزشها و آرزوهای حکومت به طور کلی است. نقل قول دوم احتمالاً حاکی از آن است که ارزشها و فعالیتهای سازمانهای مختلف دولتی ـ مانند، پلیس، مسؤولان امور رفاهی و بیمارستانها ـ شاید با همدیگر هماهنگ نباشد. سومی عملکرد رایج در یک بخش از سازمانی دولتی را بیان می‌کند. انواع متفاوت بیان، مضامین متفاوتی برای اقدامی متفاوت دارد، مثلاً، نخستین نقل قول را با جملهٔ زیر مقایسه کنید:

● «سیاست دولت است که قراردادهای دولتی تنها با شرکتهایی منعقد شود که ادارهٔ فرصت استخدامی یکسان گواهی می‌کند که آن شرکتها آئین‌نامه‌های فرصت یکسان را رعایت می‌کنند.»

آشکار است که این اظهار بسیار مشخص‌تر است. این گفته در همین حال به اجرا بیشتر مربوط می‌شود تا به هدف. یا به بیانی دیگر، تأکید این گفته بر فرآیند است در حالیکه آن دیگری بیشتر به نتیجه و برونداد معطوف است.

این بحث مختصر حاکی از آن است که واژه «سیاست» را هم تحلیلگران دانشگاهی به طور گسترده به کار می‌برند و هم مجریان حکومتی و این واژه در همین حال به شیوه‌های متنوعی به کار می‌رود. در این کتاب، فرض ما این نیست که این واژه معنای واحد و شفافی دارد. مهم توضیح کاربرد واژه است و روشن کردن ماهیت کاربردهای مختلف آن، مثلاً، این پرسش که آیا مجریان (که بخش عمدهٔ کار خود را به سیاست مربوط می‌دانند ـ تدوین سیاست، مشاوره دربارهٔ سیاست، مذاکره برای تغییر سیاست و مانند اینها) این واژه را به همان شیوهٔ مشاهده‌گران دانشگاهی به کار می‌برند؟ می‌خواهیم، بی‌آنکه فرض کنیم «سیاست» همیشه و همه جا در زمینه‌های مختلف به معنا واحدی به کار می‌رود، به

بررسی معنای آن بپردازیم و می‌کوشیم از درک «بدیهی و متعارف» این واژه آغاز کنیم و کم کم آن را گسترده‌تر بسازیم.

می‌توان بحث را با توجه به این نکته آغاز کرد که چنین مباحثی معمولاً برپایهٔ سه مشخصهٔ مفروض در هر اقدام سازمان یافته قرار دارد ـ که برای شرکت‌کنندگان در گفتگو طبیعی می‌نماید، اما لازم است مشاهده‌گر بیرونی به این سه توجه کند و آنها را مورد چون و چرا قرار بدهد ـ: *انسجام، سلسله مراتب یا پایگان و هدفداری.*

انسجام حاکی از این فرض است که همهٔ اجزاء یک اقدام باهم تناسب دارد و اجزایی از کل سازمان‌یافته و نظام واحدی را تشکیل می‌دهند و سیاست باید به چگونگی هدایت این نظام (یا به نحوهٔ هدایت بهتر آن) بپردازد. توصیف نظری چنین چیزی آسان‌تر از محقق ساختن آن است. آنانکه درگیر فرآیند حکومت‌اند درمی‌یابند که اشخاص و سازمانهایی بسیار گسترده، با دغدغه‌ها و توانمندیهای مختلف و مناسبات متنوعی باهم و با «دولت» درگیر چنین فرآیندی هستند. نزد این دست اندرکاران، انسجام صرفاً یکی از عارضه‌ها نیست، بلکه از مسایل اصلی است: این مسئله که چگونه همهٔ عناصر مختلف را واداریم به یک شیوه به مسئله‌ای واحد معطوف گردند. در عمل، سیاست‌گذاری به اعمال انتخاب از سوی ذهنی واحد چندان شباهتی ندارد و بیشتر به الگوی تعامل میان مشارکت‌کنندگان مختلف می‌ماند، فرآیند «کشمکشی» که طی آن بازیگران مختلف می‌کوشند هر یک فعالیت را به شیوه‌ای شکل بدهند که چشم‌انداز خاص آنان را می‌نمایاند.

فرض دوم *پایگان* است: اینکه فرآیند سیاست به کسانی مربوط است که در رأس قرار دارند و دستور کار را صادر می‌کنند. سیاست را به مثابه تعیین رسمی چیزی در نظر می‌گیرند که در عرصهٔ خاصی انجام می‌شود و روشن است که هیچ کس نمی‌تواند بپذیرد که هیئت‌های سازمان‌یافتهٔ

متنوع هر کدام ساز خود را بزنند، خواه ادارات مختلف یک سازمان واحد باشد، خواه سازمان‌های مختلف در گسترهٔ پهناور «حکومت» باشند. بنابراین فرآیند سیاست متوجه فرآیندهایی می‌شود که نحوهٔ اقدام را به طور رسمی مصوب می‌سازند. تصور می‌کنند که این کار را «حکومت» یا «مقامات مسؤول» یا «دولت» انجام می‌دهد، لیکن در هر مورد، احساس می‌شود که نوعی دستگاه اعصاب مرکزی، مرجعی همگانی است که نحوهٔ اقدام را تصویب و آن را به پایین انتقال می‌دهد.

فرض سوم *هدفداری* است: اینکه باید سیاست را به مثابه پیگیری هدفهای خاص (هدفهای سیاست) فهمید. از این منظر، سازمان دولتی برای شناسایی مسایل و پرداختن به آنهاست. می‌توان این مسایل را به نحوی نسبتاً گسترده (مسئلهٔ بیکاری جوانان) بیان کرد یا به شیوه‌ای مشخص‌تر [مسئلهٔ مناسبت کاری برنامهٔ درسی (سیکل دوم) دبیرستان]؛ برحسب زمان و مکان، این مسایل می‌تواند تغییر کند و می‌توان هدفها را به صورتی کم و بیش شفاف بیان کرد، اما سیاست را باید برحسب مسئله و راه حل آن فهمید.

از این نظر، فعالیت دولت را به مثابه انتخاب اهداف برای حل مسئله می‌دانند و «سیاست» و «سیاست عمومی» تقریباً غیرقابل تمیز از همدیگر می‌شود. دولت هدفهای سیاست را تعیین می‌کند و سیاست چیزی است که دولت تصمیم می‌گیرد انجام بدهد، از این رو سیاست باید همگانی باشد. اصطلاح «سیاست عمومی» بر بعد پایگانی (سلسله مراتبی) سیاست نیز تأکید دارد: حاصل کاربرد اقتدار همگانی است. اما نزد بسیاری، اصطلاح «سیاست عمومی» بیش از اندازه گسترده است: آنان بیشتر به عرضهٔ مسئله‌ای توجه دارند که سیاست بدان معطوف است و از «سیاست سلامت»، «سیاست ترابری»، «سیاست مهاجرت» و مانند اینها سخن می‌گویند. این اصطلاحات بیشتر بر هدفداری سیاست تأکید دارند

تا بر شیوهٔ سیاستگری و از این‌رو جانشینی برای اصطلاح «سیاست عمومی» محسوب نمی‌شوند بلکه بیشتر زیرمجموعه و تقسیمات فرعی آن به شمار می‌آیند.

سیاست در بیرون از حکومت

چنانچه گرایش بر این باشد از «سیاست» برای اشاره کردن به اموری استفاده کنیم که دولت انجام می‌دهد آیا بیرون از دولت هم کاربردی دارد؟ وقتی از سیاست گروه آموزشی دربارهٔ تکالیف دانشجویان که در مهلت مقرر انجام نداده‌اند یا سیاست کلیسا دربارهٔ سرمایه‌گذاری خارجی یا سیاست شرکت استخراج معدن دربارهٔ حفظ محیط‌زیست سخن می‌رود، همگی از کاربردهای این واژه توسط سازمانهای غیردولتی است. مطمئناً، در عرصهٔ تجارت واژهٔ «سیاست» کمتر از عرصهٔ دولت به‌کار می‌رود. اگر چه در تجارت هم گاهی با این اصطلاح مواجه می‌شویم، عرصهٔ گسترده‌ای از «سیاست تجاری» که در برابر «سیاست عمومی» قرار بگیرد، در میان نیست. دربارهٔ هدایت شرکتهای تجاری بیشتر با استفاده از واژه‌هایی چون «راهبرد» یا «برنامه‌های شرکت» سخن می‌گویند. مدیریت شرکتهای تجاری را تا اندازه‌ای کم مسئله‌تر از مدیریت دولتی در نظر می‌گیرند، که شاید بازتاب این فرض باشد که هدف آشکار شرکت سودآوری است و تنها مسئله این است که به چه شیوه‌ای این مهم را به انجام برسانند و همین امر بیان سیاست را غیرلازم می‌سازد.

در تجارت به نظر می‌رسد که از واژهٔ «سیاست» بیشتر در جایی استفاده می‌کنند که می‌خواهند دربارهٔ عملکرد شرکت با مخاطبانی بیرون از شرکت سخن بگویند ـ مثلاً، اینکه «سیاست این شرکت به‌کار گماشتن نیروی کار محلی در صورت امکان است.» در اینجا، این گفته، به اعتباری، نه تنها عملکرد شرکت را توصیف بلکه آن را توجیه نیز می‌کند. این بدان

معنی است که ممکن است مشاهده کنیم که شرکتهای تجاری دربارهٔ عرصه‌های مورد علاقهٔ بیرونیان، سیاست خویش را اعلام می‌کنند: مثلاً، شرکتها می‌توانند سیاست حمایت خود را از محیط زیست اعلام کنند یا دربارهٔ فرصت استخدامی برابر اعلام سیاست کنند. احتمال اینکه تصمیم خود را برای جستجوی بازار صادرات برای محصولی مشخص سیاست بنامند قدری کمتر است.

به همین سان، در سازمانهای غیرتجاری و غیردولتی، واژهٔ «سیاست» کاربرد کمتری دارد. در انجمنهای خود ـ خواسته ـ مانند مهدکودک همگانی، کلیسا، یا باشگاه فوتبال ـ مشارکت کنندگان تمایلی ندارند که خویشتن را عاملی برای دستیابی به هدفهای سیاست بدانند. با این حال، هنگامی‌که سازمان بیشتر استقرار می‌یابد، به دلایلی که شایان توجه است، این اصطلاح احتمال دارد رایج شود. مثلاً، مهدکودکی که در آغاز چندان سخنی دربارهٔ هدفهایش نگفته و به چیزی جز «نگهداری از کودکان» توجه نکرده است، شاید ضرورت یابد دربارهٔ کودکانی که بیمار می‌شوند تصمیم بگیرد که چه بکند. کارکنان مهدکودک ممکن است به این نتیجه رسیده باشند که کودکان بیمار نمی‌توانند در فعالیتهای معمول مهدکودک شرکت کنند و مراقبت از آنان بدون غفلت از سایر کودکان دشوار باشد. پدر و مادرهای کودکان سالم ممکن است شکایت کنند که در نتیجه این وضعیت بچه‌هاشان بیمار می‌شوند. مقامات مسؤول سلامت همگانی و کارکنان مهد ممکن است دریابند که مدرسه‌ها پاسخی پذیرفته در برابر بیماری دارند و کودکانی را که دچار بیماریهای مشخصی می‌شوند برای مدت معینی از مهد دور می‌کنند. در آن صورت مهد ممکن است سیاست و خط مشی خود را دربارهٔ بیماری تعریف کند تا کارکنان و پدرومادرها مجبور نشوند برحسب مورد تصمیم‌گیری کرده و به مذاکره بنشینند.

در اینجا می‌توان مشاهده کرد که «سیاست» می‌تواند به معنی مجموعه‌ای از هدفهای فعالیت یا حتی اصول راهنما نباشد، بلکه صرفاً استاندارد کردن و تصریح عملکرد باشد: «شیوهٔ عمل ما در اینجا چنین است.» اختیار کردن چنین سیاستهایی از سوی مهد ممکن است بازتاب تعدادی فرآیند باشد: مهد در حال توسعه است و مدیریت می‌خواهد اطمینان یابد که همهٔ کارکنان وحدت رویه دارند؛ به شیوه روزافزون کارکنان آموزشهایی دریافت داشته و می‌خواهند به سرپرستی فعالیتها بپردازند، نه اینکه از کودکان بیمار مراقبت کنند؛ کارکنان مرکز نسبت به عملکرد مهدهای دیگر آگاهی می‌یابند که می‌تواند احتمالاً از طریق انجمن مهدکودک‌ها باشد و مسؤولان فنی ممکن است هر روز پرسش‌های مشخص‌تری را دربارهٔ عملکرد عنوان کنند. به بیان دیگر، برای اعلام سیاست در سازمان‌ها باید نگاهی به پیرامون افکند (افراد ذینفع چه کسانی هستند و چه می‌کنند؟) همچنین نگاهی به جلو باید انداخت (کجا می‌خواهیم برویم؟)

در این مثال، شاهد پیدایش سیاست در سازمانهایی هستیم که غیردولتی و خودخواسته‌اند؛ همچنین می‌توان مشاهده کرد که چگونه سازمانهای غیردولتی به فعالیت سیاست دولتی کشانده می‌شوند. مثلاً، سیاست مهدکودک دربارهٔ بیماریهای کودکان و حضور آنان در مورد صرفاً درون مهدکودک تعیین نمی‌شود. بنای سیاست متضمن چیزی بیش از خود دولت است: دست اندرکاران دیگر هم نقش بسیار مهمی دارند، به ویژه از طریق اثری که بر چیزهایی می‌گذارند که امور را همچون مسایلی شایستهٔ توجه سیاست می‌داند. حتی اگر به این برداشت وفادار بمانیم که «سیاست‌گذاری» کار دولت است، بازهم آشکار است که دولت هر زمان و هر کجا خود بخواهد سیاست‌گذاری نمی‌کند و بخش غیردولتی هم در فرآیند سیاست نقش مهمی دارد.

ویژگی‌های سیاست

«سیاست» واژه‌ای است که به روشنی به شیوه‌هایی متنوع و در سطوح گوناگون به کار می‌رود. به جای اینکه سعی کنیم تعریفی رسمی از سیاست را بر این کاربرد تحمیل کنیم، شاید ثمربخش‌تر باشد که نشان بدهیم هر بار که مردم چیزی را «سیاست» می‌خوانند، از این واژه چه منظوری دارند. در شیوه‌های به کارگیری این واژه سه عنصر اصلی را می‌توان مشاهده کرد: قدرت قانونی، کارشناسی و سامان.

پیش از همه، سیاست براساس *قدرت قانونی* است. سخن گفتن از سیاست حاکی از تأیید تصمیم گیرنده‌ای معتبر است. مشروعیت سیاست از مرجع قانونی سرچشمه می‌گیرد و مسایل سیاست به سوی مقامات مسؤول، مانند وزیر، مدیرکل، کمیتهٔ اجرائی، روان شده و از آن جاری می‌شود. ممکن است این مقامات در تدوین سیاست چندان نقشی نداشته باشند، اما سیاست براساس قدرت قانونی آنان صورت می‌گیرد و از طریق اصل پایگان (سلسله مراتب) بر سازمان فرومی‌ریزد.

دوم اینکه سیاست حاکی از *کارشناسی* است. سیاست را فرآیندی می‌دانند که قدرت سازمان را در حوزهٔ خاصی اعمال می‌کند که به معضلی دچار است. این امر حاکی از آن است که سیاست مستلزم دانشی دربارهٔ مسئله و راه حل آن است. دانش سیاست به عرصهٔ نقشهایی چون سیاست آموزش و پرورش، سیاست ترابری و مانند اینها تقسیم می‌شود، که بیشتر بر آموزش یا ترابری تأکید دارد تا بر سیاست. با پیدایی دغدغه‌های نوین سیاست، مانند محیط‌زیست یا فرصت استخدامی برابر، در آغاز، اصول مشترک قابل توجهی آنها را به حرکت درمی‌آورد، اما با گذر زمان، هیئتی دارای کارشناسی سیاست ویژهٔ هر یک به وجود می‌آید و چون سیاست را از این منظر همچون تمرینی در حل ماهرانهٔ مسئله می‌دانند، این پرسش پیش می‌آید که «آیا این سیاست مؤثر است؟» و این سؤال عرصهٔ

تخصصی دیگری از ارزشیابی سیاست را ایجاب می‌کند.

سرانجام، سیاست به *سامان* مربوط است. سیاست حاکی از نظام و انسجام است. تصمیم‌گیری امری دلبخواهی و هوا و هوسی نیست. تابع کاربرد کلی قاعده‌ای شناخته شده است. به این ترتیب، سیاست رفتار مسئولان را محدود می‌سازد؛ در همین حال، آنان را از لزوم انتخاب کردن رها می‌سازد و چارچوب مشترکی برای دامنه‌ای از فعالیتها فراهم می‌آورد: به گروه بزرگی از دانشجویان صرفاً زبان خارجی نمی‌آموزیم، بلکه برای آموزش زبان خارجی سیاست معینی داریم.

در این بستر، سرچشمهٔ عمدهٔ دشواری مسئلهٔ انسجام عرصه‌های مختلف سیاست است. سیاست سازمان بزرگراه‌ها دربارهٔ ساختن آزادراه‌های شهری ممکن است با سیاست بنیاد حیات وحش دربارهٔ حفظ زیستگاه حیوانات بومی منطقه برخورد داشته باشد. سیاست سازمان آب برای گسترش شبکهٔ آبرسانی ممکن است با سیاست سازمان زمین شهری برای محدود کردن گسترش جغرافیایی شهر همساز نباشد. این گونه ناهمسازیها از مسایل عمدهٔ سیاست است و بخش زیادی از کار سیاست توجه شیوهٔ حل مسایل سیاستی واحد از سوی بنیادهای مختلف است.

این گفته که قدرت قانونی، کارشناسی و سامان از ویژگی‌های سیاست است به این معنی نیست که این هر سه به یکسان و در همهٔ آنات این فرآیند حضور دارند. در واقع، ممکن است این خصوصیات باهم در ستیز باشند: مثلاً:

• خواست وزیر آموزش و پرورش برای اعمال حق در تصمیم‌گیری دربارهٔ امتحان فارغ‌التحصیلی از دبیرستان (مرجع قانونی) می‌تواند فهم مشترکی را که با زحمت بسیار در میان مدرسه‌ها، آموزگاران، پدر و مادرها، دانشگاه‌ها و مانند اینها فراهم آمده است (سامان را) به خطر اندازد.

• جرم شناسان ملزم به رعایت حقوق مجرمین در نتیجهٔ پژوهشهای دقیق می‌دانند که برخورد خشونت‌آمیز با جرم چندان مؤثر نیست (کارشناسی)، اما می‌بینند که سیاستگران گمان می‌کنند. جمعیت رأی دهنده همین برخورد خشن را می‌خواهد و به تعداد آراء بیش از مستندات پژوهشی علاقه‌مندند (مرجع قانونی).

• مقامات مسؤول از طریق مذاکره به سیاستی رسیده‌اند که مورد حمایت همهٔ دست‌اندرکاران است (سامان)، اما کارشناسان مصرند که پیش از پشتیبانی از این تصمیم به صورتی نظارت شده این تصمیم مورد وارسی و آزمایش قرار بگیرد (کارشناسی).

بنابراین احتمال دارد. برآمدها و برونداد سیاست تجسم تنش پیوسته‌ای بین این ویژگی‌ها باشد.

انتخاب و ساختار

تا اینجا، از سیاست به مثابه انتخابی آگاهانه و رسا سخن گفته‌ایم: سیاست انتخاب تصمیم سازان است و چنان شفاف بیان شده که همه از آن باخبرند. یقیناً، مقامات مسئول چنین توصیفی از سیاست ارائه می‌دهند: تصمیم‌گیری کار آنان است و دیگران هم وظایفی دارند که به آنان دربارهٔ تصمیم‌هایی که باید بگیرند مشاوره بدهند و زمانیکه تصمیمی اتخاذ شد، آن سیاست را اجرا کنند. اما این نمی‌تواند تحلیل مناسبی از فرآیند سیاست باشد.

پیش از هر چیز، گاهی تقسیم اقدامی مشخص به تصمیم‌گیری‌های روشن دربارهٔ سیاست، از یکسو و اقدام به منظور اجرای آن سیاست، دشوار می‌نماید. به نظر شافر و کوربه (۱۹۶۵: ۱۳) چیزی جدا به نام سیاست که «بر بلندای بی‌حرکتی قرار گرفته باشد» و از «درهم‌ریختگی فعالیتهایی که در دامنه‌های پست‌تر آن بلندی جریان دارد» کاملاً متمایز باشد، سراغ نداریم. بلکه، نقطه‌ای است با استواری نسبی که جزئی از

جریانی پیوسته است: «برای بعضی وظیفه است و برای سایر دست اندرکاران، عاملی ساختاری».

آنچه سیاست می‌نامند می‌تواند به روشنی براساس تصمیم مرجع باشد، اما منشاء آن ممکن است در عمل باشد: آنچه به راحتی و به شیوه‌ای نظام‌مند قابل انجام دادن است، آنچه مؤثر است، آنچه با انتظارات دیگران از ما سازگار است. ممکن است این الگوی رفتار مورد تأیید ضمنی مسؤولان باشد، اما توصیف آن به عنوان «تصمیم» آنان مستلزم بسط معنای این واژه است.

به هر روی، برخی استدلال می‌کنند که تصمیم‌گیری رسمی سیاست صرفاً آغاز فرآیند سیاست است و مهم پیامدهای چنین تصمیمی است. آسان است بگویند «اهمیت دادن به محیط زیست سیاست این شرکت است.» اما آیا در نتیجهٔ این ادعا چیزی هم عوض می‌شود؟ چه منابعی به حفظ محیط زیست اختصاص می‌یابد؟ آیا هیچ کسی متولی این کار شده است؟ هنگامیکه برخوردی بین حفظ تولید و مراقبت از محیط زیست پیش بیاید، چه روی می‌دهد؟ به این دلیل، برخی استدلال می‌کنند که سیاست را نباید در قالب قصد و نیت فهمید، بلکه برحسب تعهدات قابل فهم می‌شود.

> من واژهٔ «سیاست دولتی» را به معنی گوهر آنچه حکومت انجام می‌دهد به کار می‌برم؛ به معنی الگوی تخصیص منابع که واقعاً در پاسخ آنچه از نظر آنان مسئله‌ای همگانی است یا چالشهایی که حل آنها یا حفظشان اقدامی دولتی را طلب می‌کند... ادعا نمی‌کنم همهٔ پژوهشگران سیاست دولتی با چنین معنایی برای این واژه موافق‌اند، اما من هم هدف‌ها، نیتها، اصول، تصمیمات، آرزوها، هدفهای ویژه یا هیچ چیز دیگری را که به مثابه شاکلهٔ سیاست دولتی دانسته‌اند، کاربرد مناسبی برای این اصطلاح نمی‌دانم.
>
> (دیرلاو ۱۹۷۳: ۲)

از این منظر، نمی‌توان سیاست را صرفاً به صورت هدفهای رسماً اعلام شده در نظر گرفت، بلکه باید آن را برحسب شیوهٔ الگوبندی فعالیت در میان دامنهٔ گسترده‌ای از دست‌اندرکاران دید، به گونه‌ای که مردم بدانند در آینده چه روی می‌دهد. بیان هدف شاید مهم باشد، اما احتمالاً گویای همهٔ ماجرا نیست و نبود آنها هم بدان‌معنی نیست که سیاستی وجود ندارد. بازیگران این عرصه می‌آموزند چگونه امور را انجام بدهند، یاد می‌گیرند چگونه به جهان بنگرند، چه چیزی را مسئله می‌توان دانست و چه کاری می‌توان دربارهٔ آن انجام داد. از این جهت، شغل منبع مهمی برای الگوهاست و مشاغل مختلف تعبیرهای متفاوتی از یک اقدام معین دارند: مهندس تولید و کارشناس حیات وحش برداشت نسبتاً متفاوتی از یک پیشنهاد برای گسترش کارخانه در بوته‌زار مجاورش خواهندداشت و ممکن است دربارهٔ سازگاری این اقدام با این اظهار که «اهمیت دادن به محیط زیست سیاست این شرکت است» به نتایج نسبتاً متفاوتی برسند. از این منظر، عنصر اساسی در سیاست، آرزوهای شرکت نیست، بلکه تأثیر آنها بر عمل اهمیت دارد: به گفتهٔ شافر «تخصیص ساختارمند منابع مهم» یعنی سیاست.

البته، بیان هدفهای سیاست یکی از شیوه‌های مهم اختصاص منابع است، اما ممکن است کافی نباشد و یقیناً تنها راه نیست. مهمترین صورت تعهد ماندگرایی یا لختی است: آنچه در سال گذشته کردیم بهترین راهنماست برای آنچه امسال می‌کنیم. گرایش بودجه بیانگر این تعهد است و آن را سال به سال به پیش می‌برد. نمودار سازمانی معرف اختصاص ویژهٔ منابع است: داشتن بخش کشاورزی یا دفتر امور مصرف‌کنندگان یا ادارهٔ فعالیتهای تجاری کوچک حاکی از به رسمیت شناختن این منافع است و مبنایی برای ادعاهای بیشتر است. همهٔ اینها را باید بخشی از تخصیص ساختارمند منابع مهم به شمار آوریم.

در اینجا نوعی ابهام در مفهوم سیاست می‌توان دید: تنشی بین انتخاب و ساختار. توصیف سیاست به عنوان انتخاب تصمیم سازان معتبر بر اقدامی اشاره دارد که در پی این تصمیم می‌آید: امکان انتخاب دیگری هم بوده است، که اقدام متفاوتی را اقتضاء می‌کرده است. اما تجربهٔ فرآیند سیاست اغلب نشان می‌دهد که سیر اقدام فرصتهایی برای انتخاب فراهم می‌آورد و عرصهٔ انتخاب را اقدام قبلی و تعهدات ناشی از آن محدود می‌سازد.

برای مثال، در کشوری که نظام جاافتاده‌ای برای مدرسه‌های فنی دارد، دربارهٔ بودجه و سطح کارکنان و امکانات نوین تصمیم‌گیری می‌کنند، اما دشوار بتوان تصمیم گرفت که آموزش حرفه‌ای به جای اینکه در مدرسه ارائه شود بهتر است در محل کار برگزار شود. پیش از این منابع بسیاری به نظام مدرسه‌های فنی تخصیص یافته ـ ساختمان‌ها، کارکنان متخصص و دانش‌آموختگانی هستند که نمی‌خواهند ارزش مدارک و صلاحیتهایشان مورد چون و چرا قرار بگیرد ـ و اینکه بسیار دشوار بتوان این مدرسه‌ها را به طور کامل تعطیل کرد. غیرممکن نیست اما مستلزم تلاشی عظیم است. باگذشت زمان، نوآوریهای سیاست نهادینه می‌شوند ـ به صورت آجر و ملاط، نام سازمان‌ها و عنوان‌های شغلی درمی‌آید ـ و تعهد برای حفظ آنها بسیار نیرومند می‌شود.

بنابراین تقاضا برای تصمیم‌گیری از نظام موجود برمی‌خیزد و تعهداتی که براساس انتخابهای پیشین بنا شده است عرصهٔ انتخاب را بسیار محدود می‌سازد و در این مورد، انتخاب آغازین ممکن است توافقی بوده است که یک قرن پیش صورت گرفته باشد که مبلغ ناچیزی به یک زوج معلم پاره‌وقت در یک مدرسه بپردازند و همان تصمیم هم احتمالاً اقتضای جریان عمل بوده است: مثلاً، شاید کارفرمایان خود به امر آموزش اشتغال داشته‌اند، اما تصمیم گرفته باشند که این مسؤولیت را

به مرجعی دولتی بسپارند و تصمیم‌گیرندهٔ مربوطه توافق کرده باشد تا بر این اساس که این امر با دیگر صورت‌های حمایت دولتی از آموزش و پرورش سازگار است، مبلغ نسبتاً ناچیزی را که لازم است تأمین کند. بر همین بنیاد کوچک، نظام گستردهٔ مدرسه‌های فنی بنا گردید. آن زمان انتخابی صورت گرفت، اما انتخابی نبود که چنین برآمدی داشته باشد که امروز شاهد آنیم.

این نکته در اینجا مطرح نیست که ساختار مانع انتخاب می‌شود: دو بعد فرآیند سیاست ارتباطی ناگسستنی با یکدیگر دارند. اتخاذ سیاستی که به عمل شکل ندهد دلیلی ندارد. اگر نتوان اقدام را به اعلام سیاستی مربوط کرد تأمین حمایت برای آن اقدام دشوار خواهدبود. اما این دو بعد بر ضد هم عمل می‌کند: انتخاب نو ساختار موجود را به چالش می‌کشد و داشتن این ساختار فرصت انتخاب را محدود می‌کند. پس در فرآیند سیاست، تنشی ساختاری بین این دو وجود دارد و در نتیجه، ابهامی قابل توجه حاصل می‌شود.

سیاست و نام‌گذاری

ممکن است تصور شود که این ابهام با مفهوم خود واژهٔ [policyسیاست] آغاز می‌شود، در این فصل دربارهٔ چگونگی کاربرد این واژه بحث مفصلی شد، اما به معنی آن واقعاً نپرداختیم. این امر بدان سبب است که واژهٔ «سیاست» را هم مجریان به کار می‌برند و هم مشاهده‌گران دانشگاهی. تحمیل تعریفی که مشاهده‌گران را خشنود سازد اما نتواند کاربرد واژه را از سوی مجریان توضیح بدهد خود نقض غرض است. باید از قضاوت خویش دربارهٔ چگونگی کاربرد این واژه بهره جوئیم، اما لازم است به کاربرد این واژه در عمل نیز توجه داشته باشیم.

نخست ضروری است توجه داشته باشیم که «سیاست» واژه‌ای است

که صرفاً عمل را توصیف نمی‌کند بلکه بـه آن شکـل مـی‌دهد: آنـچه را می‌بینیم نامگذاری می‌کند تا بتوانیم آن را بـه شـیوه‌ای خـاص بـه ادراک خویش درآوریم. اظهار این نکته که «سیاست ما دربارهٔ بیکاری جوانان به طور کلی نابسامان است» بعضی چیزها را بیش از بعضی دیگر برجسـته می‌سازد ـ مثلاً، جوانان بیکار را بدان مـعنی از فـراهـم آوردن شـغل، یـا وضعیت اقتصاد جامعه، برجسته‌تر مـی‌سازد ـ و ایـن تـصور را مـفروض می‌دارد که فعالیتهای بنیادهای مختلف (مثلاً، آنانکه مسؤول آمـوزش و پرورش، امنیت اجتماعی، استخدام، نیروی پلیس، حقوق بشر و غیره‌اند) باید با همدیگر هماهنگ شوند و به سوی حل معضل مشخص (که در این مورد، جایگاه جوانان بیکار است) هدایت گردند.

در همین حال، توجه را از سایر ابعاد این اقدام دور می‌سازد. توجه را به سوی جوانـان بـیکار مـعطوف مـی‌سازد نـه بـیکاران بـزرگ‌تر، یـا بـه کارآموزان جوان. توجه را به مضمون فعالیت‌های مدرسه‌ها یا پلیس برای جوانان بیکار معطوف می‌سازد. اما این بنیادها ممکن است وظیفهٔ مقدم خود را چیز دیگری بدانند مانند مسؤولیت ادارهٔ نظام آموزش و پرورش کلی، یا حفظ آرامش و بازداشت قـانون شکـنان و بـرای آنـان وضـعیت بیکاری جوانان مسئله‌ای فرعی محسوب شود. سخن گفتن از «سیاست مربوط به جوانان بیکار» به منزلهٔ شکل دادن فعالیت‌ها به شیوه‌ای است که این مسئله را نه مسئله‌ای فرعی بلکه مسئلهٔ اصلی نظام می‌سازد.

وقتی می‌گوئیم «سیاست» شیوهٔ خاصی برای شکل دادن به عمل است این گونه می‌نماید که شیوه‌های دیگری هم وجود دارد و مـطمئناً هـمین طـور است. شـایـد آشکـارترین مـفاهیم مـربوط «سیاست‌شناسی» و «مدیریت» یا «راهکار» [استراتژی] از این جمله باشند. تمایز بین واژه‌ها را در بـخشهای آیـنده (فـصل ۶) بـا تـفصیل بـیشتری مـورد بـررسی قـرار مـی‌دهیم، امـا در ایـنجا مـی‌توان اشـاره کـرد کـه کـاربرد مـرسوم

«سیاست‌شناسی» ظاهراً حاکی از مبارزه‌ای پیگیر بر سر فرادستی جانبدارانه است، در حالیکه «سیاست» به انتخابی اندیشیده و مستقر و مانا اشاره دارد. «مدیریت» (همچون «راهکار»، «برنامه‌ریزی گروهی» و «چشم‌انداز») واژه‌ای است که در اصل به طور عمده برای سازمانهای تجاری به‌کار می‌رفت، اما در سالهای اخیر به طور گسترده در سازمانهای دولتی و غیرانتفاعی نیز رواج یافته است. بسیاری برآنند که این واژه در واقع جانشینی برای سیاست نیست، بلکه صرفاً به شیوه‌های مؤثر و کارآمدی برای پیگیری هدفهای سیاست می‌پردازد. دیگران استدلال می‌کنند که در عمل، تأکید بر «بگذارید مدیران مدیریت کنند» به معنی افزایش خودگردانی مدیر و کاستن از عرصهٔ عمل شخصیتهایی است که دارای قدرت قانونی برای تعیین سیاست‌اند.

اما شاید جانشین عمدهٔ سیاست را به عنوان شیوهٔ شکل دادن به جهان نتوان حتی به عنوان نوعی نامگذاری دانست: می‌توان آن را «شیوهٔ عمل[1]» دانست. مردم کارها را به شیوه‌هایی انجام می‌دهند که برای آنان معنی‌دار است و هیچ‌گونه تجویز رسمی دربارهٔ اینکه بهتر است چگونه عمل بکنند وجود ندارد: نوعی استدلال و خودگردانی عملیاتی دارند. گاه ادعاهایی دربارهٔ تخصص حرفه‌ای وجود این گونه خودگردانی را پوشش داده و آن را تقویت می‌کند: اینکه اتخاذ سیاستهایی که با قضاوت تخصصی مغایرت داشته باشد امری نامناسب است. مثلاً، اگر دانشجویی استاد خود را با کارد تهدید کند، آیا بهتر است برای تعلیق چنین دانشجویی سیاستی وجود داشته باشد؟ یا اینکه بهتر است این کار را به قضاوت حرفه‌ای کارکنان دانشکده موکول کنیم؟ ممکن است ترجیح استادان همان باشد که قضاوت خویشتن را بتوانند ملاک قرار بدهند، مسؤولان حوزهٔ آموزش اگر شیوهٔ پذیرفته‌ای باشد که همهٔ استادان رعایت

1. practice

کنند، یعنی، در صورت وجود سیاستی واحد، بیشتر احساس امنیت می‌کنند. (برآورد گردید که در یکی از گروه‌های آموزشی بیش از ۵۰۰ نوع از چنین سیاستهایی وجود دارد.)

مفهوم رایج سیاست

این بحث از آنچه عقل متعارف جامعه یا صرف عقل سلیم می‌فهمد قدری فراتر رفته است: مفهوم رایج سیاست عبارت است از بیان شفاف (یا دست کم، همه فهم) مقصود سازمان: مثلاً، «سیاست ما دربارهٔ مهاجرت»

مطمئناً، سیاست به این معنا مهم است (یا می‌تواند مهم باشد)، اما لازم است که ما از این حد فراتر برویم. اهمیت چنین گفته‌هایی بدان سبب است که شیوهٔ عمل را شکل می‌دهند. لازم است بپرسیم چه چیزی شیوهٔ عمل را شکل می‌دهد و مفهوم «سیاست» در این مهم چه نقشی دارد.

در این فصل، مشاهده کرده‌ایم که مفهوم «سیاست» ارزشهای خاصی را به حرکت درمی‌آورد. سیاست بیانگر ارزشهای خردپذیری هدفدار و قدرت قانونی مشروع است. سیاست نمایش اقدام به صورت پیگیری جمعی هدفهای شناخته است به طوریکه به صورتی پایدار و قابل پیش‌بینی درآیند و به این هدفها چنان می‌نگرد که قدرتی قانونی و مشروع آنها را تعیین کرده باشند.

بدین سان، مفهوم سیاست هم عمل را توضیح می‌دهد و هم به آن اعتبار می‌بخشد: آنچه را مردم می‌کنند توضیح می‌دهد و انجام دادن آن را برایشان مناسب می‌سازد. بنابراین، سیاست واژه‌ای صرفاً توصیفی نیست: مفهومی رایج است و فهم سیاست به منزلهٔ درک شیوه‌ای است که دست اندرکاران برای شکل دادن فعالیت به کار می‌گیرند.

اما برای مشاهده‌گران نیز مفهومی رایج است: به عنوان شیوه‌ای برای بازبینی فعالیت سازمان‌یافته این مفهوم را به کار می‌برند ـ به ویژه، دربارهٔ

قدرت قانونی دولتی، اما نه منحصراً. مفهوم سیاست به ما کمک می‌کند دربارهٔ اینکه چه کسانی دست‌اندرکارند، در چه عرصه‌ای، چگونه به اقدام عملی شکل می‌دهند و در این فرآیند، اندیشهٔ هدف معتبر چه اهمیتی دارد، به پرسش بپردازیم ـ یعنی، دربارهٔ سیاست به مثابه یک فرآیند پرسش می‌کنیم و صرفاً نتیجه برونداد را در نظر نمی‌گیریم.

برای مطالعهٔ بیشتر

دربارهٔ سیاست، آثار بسیاری نگاشته‌اند و یکی از بهترین آثار در این باره، متن نظام‌مند و دانشنامه‌ای موسوم به *سیاست دولتی: مقدمه‌ای بر نظریه و عمل در تحلیل سیاست* (۱۹۹۵) نوشتهٔ وین پارسونز است. این اثر را باید همراه مطالعهٔ دقیق روزنامه‌ها خواند تا شواهدی برای شیوهٔ استقرار، حفظ و چالش سیاست به‌دست آید.

فصل ۲

سیاست‌گذار کیست؟

پنداری دروازه‌ای سیاسی وجود دارد که همهٔ مسایل از آن می‌گذرد. از لحظه‌ای که در میدان دید قرار می‌گیرد، مناقشه درگیر است ـ و هر چه نزدیک‌تر می‌روند، بر شدتش می‌افزاید ـ از آن درمی‌گذرند (چنانچه بگذرند) و تا مدت زمانی از جدل دست می‌کشند. «دروازه‌بانان» مشخصی که این همسرایی را مدیریت می‌کنند ـ نه تنها هیئت دولت حاکم، بلکه دیوان‌سالاران، خبرنگاران، رؤسای انجمن‌ها و کارشناسان مستقل هستند که همیشه برگرد سرمنشاء هر معضلی اردو می‌زنند.

(دیویس ۱۹۶۴: ۳)

یکی از وسوسه‌انگیزترین واژه‌ها در بررسی سیاست واژهٔ «سیاست‌گذار» است. طنینی خاص خود دارد و این برداشت را القاء می‌کند که گروهی از سیاست‌گذاران شناخته و آشکار وجود دارند که مسیر اقدام را به شیوه‌ای هدفدار تعیین می‌کنند.

اما اغلب این مفهوم شفاف‌تر از شیوهٔ عملی است که بر آن دلالت دارد. کسانی را که سیاست‌گذار می‌خوانند اغلب می‌گویند به نظر نمی‌رسد که سرخود تصمیمی بگیرند؛ بلکه بیشتر خود را برفراز صفوف گستردهٔ کسانی می‌بینند با علایقی متنوع نسبت به موضوع و

چشم‌اندازهایی نسبتاً متمایز درباره‌اش. ممکن است توانایی خویش را برای تعیین نتیجه نسبتاً محدود بیابند و برخی از آن اشخاص را در جمع «سیاست‌گذاران» ملحوظ دارند. در این حالت، ثمربخش‌تر است که قضاوت در این باره راکه «سیاست‌گذار» کیست (چنانچه چنین کسانی هم باشند) به تعلیق درآوریم و بر کسانی تأکید کنیم که در فرآیند سیاست مشارکت دارند، چگونگی دست یافتن به این موقعیت و اینکه چه می‌کنند و پس از آن تصمیم بگیریم که آیا می‌خواهیم هیچ کدامشان را «سیاست‌گذار» به شمار آوریم و در این صورت، بر چه مبنایی این کار را می‌کنیم.

چگونه مشارکت‌کنندگان به این موقع دست می‌یابند؟

برای شناسایی مشارکت‌کنندگان، بد نیست به عناصر شاکله سیاست بازگردیم که در فصل اول از آنها نام بردیم: *قدرت قانونی*، *کارشناسی* و *سامان*. چون اینها عناصر سیاست‌اند، همچون دروازه‌بان عمل می‌کنند و هر یک مبنای مشارکت در فرآیند سیاست را برای اشخاص مختلف فراهم می‌آورند.

قدرت قانونی به مثابه مبنایی برای مشارکت

مناسب‌ترین نقطهٔ آغاز اقتدار قانونی است زیرا آشکارترین مبنای هر ادعایی برای جایگیری در فرآیند سیاست، قدرت مشروع است. سیاست راکار «مراجع اقتدار قانونی» دانسته‌اند.

جزئیات تفصیلی هر مورد مشخص می‌کند که چه کسی را دارای اقتدار قانونی در سیاست‌گذاری می‌پندارند. گاهی فردی واحد است: «وزیر تصمیم گرفته است که ...»، «دبیرکل مقرر داشته است...». اما اغلب، هیئتی جمعی را صاحب قدرت قانونی می‌دانند: هیئت دولت، هیئت مدیره، یا شورای ملی.

در بعضی موارد، می‌توان اعضای قوهٔ مقننه را دارای قدرت قانونی برای سیاست‌گذاری دانست. بعضی نویسندگان، به ویژه در آمریکا، سیاست را بیشتر به صورت آنچه در قانون بیان شده است می‌بینند: در نتیجه، کسانی که به این مادهٔ قانونی رأی داده‌اند «سیاست گذار» محسوب می‌شوند. در نظام‌های پارلمانی از نوع وستمینستر[1] (منظور استرالیا و بریتانیاست) که قوهٔ مجریه برای بسامان داشتن قانونگذاران معمولاً روی انضباط حزبی حساب می‌کند، این کاربرد واژه چندان رایج نیست (اما دربارهٔ کاهش نظارت قوهٔ مجریه بر مجالس در استرالیا، جکسن ۱۹۹۵ را ببینید).

اما اینکه دادگاه‌ها بتوانند دربارهٔ موضوعات مربوط به سیاست تصمیم‌گیری کنند، هنوز هم دغدغهٔ رایجی است که باید قوهٔ مقننه آن را مشخص کند. قدرت قانونی تصمیم‌گیری با قوهٔ مقننه است. (استدلال می‌کنند که) دادگاه‌ها نباید مانع اقتدار قوهٔ مقننه شوند.

به هر روی، هنگامی‌که قدرت سیاست‌گذاری برعهدهٔ هیئتی جمعی در رأس نظام پنداشته می‌شود، مسئلهٔ چگونگی دستیابی آنان به این امر پیش می‌آید. (مثلاً) ممکن است هیئت دولت دربارهٔ آموزش و پرورش سیاست‌گذاری بکند، اما به قول مارکس، این کار را در مقام عواملی آزاد، هر زمان و با هر شرایطی بخواهند انجام نمی‌دهند. بسیار نادر است که هیئت دولت تصمیمی اساسی سوای توصیهٔ وزیر آموزش و پرورش اتخاذ کند و، معمولاً، نقش هیئت دولت در این سیاست‌گذاری، پذیرش توصیهٔ وزیر است (یا ـ به شیوه‌ای نه چندان معمول ـ رد پیشنهاد وزیر است، که در آن صورت وزیر باید برود و برنامهٔ دیگری بیاورد) و برنامهٔ وزیر هم تقریباً همواره از کارشناسان مسؤولی برمی‌خیزد که تحت نظارت او قرار دارند.

---

1. Westminster

اما این گفته که نقش کابینه در سیاست‌گذاری، پذیرش یا رد توصیه‌های کارشناسان است، بدان معنی نیست که هیئت دولت «واقعاً» سیاست‌گذاری نمی‌کند (با این مضمون که سیاست‌گذاران «واقعی» همان کسانی‌اند که پیش نویس برنامه را تهیه کرده‌اند). فرآیند سیاست مستلزم بسیج قدرت قانونی هیئت دولت در حمایت از برنامه‌های مسؤولان است و در حالیکه می‌توان دست اندرکاران را به دو گروه سیاست گذاران «واقعی» و فرودستان (یا سیاست‌گذاران «واقعی» و ماشین امضاهای خوش آوازه) تقسیم کرد، چنین کاری بر دقت بیشتر در تحلیل ما نمی‌افزاید.

در اینجا این نکته (که در بررسی سیاست پیوسته خود می‌نماید) مهم است که اصطلاحاتی چون «سیاست‌گذاری» واژه‌های فنی و خنثی نیست: اینها هم بخشی از منابع دست‌اندرکاران است. مسؤولان می‌خواهند برنامه‌هاشان در هیئت دولت به تصویب برسد تا در پرداختن به علایق دیگر، دستشان بازتر باشد. به همین دلیل، می‌خواهند بر نقش کابینه تأکید کنند. ممکن است وزیر ظرف یک دقیقه موضوعی را ارائه کرده و چون هیچ کس علاقه‌ای به بحث در این باره نداشته است، موضوع به تصویب رسیده، اما نتیجه چنین ارائه می‌شود که «هیئت دولت مقرر داشته است...»

به جای اینکه دنیای سیاست را به «سیاست‌گذارانی» که دارای اقتدار قانونی‌اند و تصمیم‌گیری می‌کند) و «دیگران» (که فاقد قدرت قانونی‌اند و چنین نمی‌کنند) تقسیم کنیم، بهتر است «قدرت قانونی» را ساختاری در نظر بگیریم که این دنیا را به‌شیوه‌هایی خاص محدود می‌کند و جایگاه‌های مشخصی به اشخاص می‌دهد تا در فرآیند سیاست مشارکت کنند. بدین معنی که حق وزیر است که در این جایگاه قرار بگیرد، در حالیکه دیگران لازم است حق خویش را برای مشارکت در این فرآیند به اثبات برسانند و

این کار را به شیوه‌ای انجام بدهند که حرمت جایگاه وزیران محفوظ باشد. کارشناسان حضور دارند که به وزیرشان مشاوره بدهند و خبرگان بیرون از دستگاه اداری باید وزیری را بیابند که بتوانند مشاورهٔ خویش را به او برسانند. برنامه‌های کارشناسان تنظیم می‌شود که برای تأیید وزیر به او تقدیم گردد و وزیر به دلیل اقتدار قانونی‌اش صاحب نوعی سرآمدی اخلاقی است. می‌گویند «سرانجام وزیر است که حرف آخر را می‌زند.»

اما در این صورت حرف اول را چه کسی می‌زند؟ این گونه طرح مسئله ما را متوجه چیزهایی می‌کند که پیش از رساندن مطلب به گوش صاحبان قدرت قانونی، مثل وزیران، روی می‌دهد. احتمالاً مشاهده می‌کنیم که مسئله مدتها عنوان می‌شده و عده‌ای از اشخاص و گروهی از سازمانها درگیر بوده‌اند. مفهوم قانونی به این مشارکت کنندگان جایگاه مشخصی در بازی می‌دهد: حرف آخر با وزیر است (که می‌تواند به این معنی باشد که وزیر هنگامی وارد معرکه می‌شود که مردم برای شنیدن حرف آخر آمادگی یافته‌اند). وزارت آموزش و پرورش، در مقام مشاوران اصلی وزیر، نقشی اساسی در مدیریت این فرآیند دارند، ممکن است از دانشکدهٔ علوم تربیتی در دانشگاه هم دعوت بشود اما آنان حق حضور نداشته‌اند، می‌توان از انواع گوناگون منافع سازمان‌یافته دعوت کرد که اظهار نظر کنند و همچنین از افراد مستقل (مثل پدرومادرها در مدرسهٔ شهر) که احتمالاً هیچ جایی ندارد. این چیزها به ما نمی‌گوید که احتمال مشارکت اشخاص خاص چقدر است، یا هر یک چه اهمیتی دارند (در این باره در بخشهای کارشناسی و سامان بازهم گفتگو می‌کنیم)، اما فهم این رابطه به ما کمک می‌کند که رابطهٔ بین ارائه رسمی سیاست به عنوان تصمیم‌گیری قانونی و تجربهٔ دست‌اندرکاران را درک کنیم.

همچنین شایان توجه است که این جریان می‌تواند دوسویه باشد: از بالا به پایین و از پائین به بالا. صاحبان اقتدار قانونی، مثل وزیر ممکن است

بکوشند دستوراتی را به پایین ارسال کنند، اما دست‌اندرکاران فرودست‌تر هم ممکن است سعی کنند برای کسب وجاهت قانونی برای برنامه‌هایشان کار را به فرادستان احاله کنند. به این منظور، باید با ساختارهای اقتدار قانونی مربوط شوند: مدرسه‌هایی که خواهان اقدامی دربارهٔ مسایل سیاست‌اند، احتمالاً از طریق وزارت آموزش و پرورش که در آن «خودی» محسوب می‌شوند، مورد خویش را به پیش می‌رانند، اما پدر و مادرهایی که خواستار اقدامی باشند، به احتمال بیشتر، سازمان مرکزی اولیاء را مرجع قانونی در نظر می‌گیرند؛ سازمانی که قدرت قانونی دارد از سوی پدر و مادرها سخن بگوید. اما خانواده‌های مهاجر که به شبکه‌های اجتماعی مربوط نباشند و به لحاظ زبان انگلیسی هم محدودیتهایی دارند، در استفاده از چنین راه‌هایی برای ابراز نظر دربارهٔ مسئله سیاست مشکل زیادی خواهندداشت.

پس، مرجع قانونی اقدام را به شیوه‌هایی شکل می‌دهد که شرکت در این فرآیند را برای بعضی اشخاص آسانتر و برای دیگران، دشوارتر می‌سازد.

کارشناسی مبنایی برای مشارکت

اما سیاست نه تنها دربارهٔ تصمیم‌گیری مرجع بنیاد که دربارهٔ معضل گشایی نیز است و این مبنای دیگری برای مشارکت است: داشتن تخصصی که به مسئلهٔ اجتماعی مربوط است.

نخستین پرسشی که در اینجا پیش می‌آید به نوع کارشناسی ـ و نوع کارشناسش ـ مربوط است. تخصص امری کلی و رها نیست، بلکه کانون توجه مشخصی دارد: مثلاً، تخصص دربارهٔ سلامت یا رفاه یا ترابری. این کانون با ماهیت بودباش نهادین (گویا) تخصص برجسته‌تر می‌شود: احتمالاً بنیادی دولتی وجود دارد که مسؤول سلامت است، بنیاد دیگری

مسؤول رفاه و بازهم دیگری مسؤول ترابری است. مسؤولیت سیاست را در هر عرصهٔ مفروضی گروهی از کارشناسان عهده‌دار می‌شوند که نقش تعریف شده‌ای دارند.

اما احتمالاً برای هر صورت مشخصی از تخصص، شماری بود باشهای نهادین در درون و در بیرون دولت وجود دارد و کارشناسان بخش دولتی احتمالاً ارتباط‌های خوبی هم با کارشناسان بیرون از آن دارند. تخصص‌های نهادینی که در دولت مورد توجه قرار گرفت، نظیر خود را در دانشگاه‌ها دارند (که تخصص‌شان در این عرصه‌ها در گروه‌های آموزشی متفاوتی و اغلب در دانشکده‌های مختلفی قرار دارد) و در سازمان‌های حرفه‌ای. بنابراین، کارشناسان سلامتی در دولت احتمالاً ارتباطات جاافتاده را با متخصصان سلامتی در دانشگاه‌ها و سازمان‌های حرفه‌ای و همچنین با انجمن‌های داوطلب، شرکت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی برقرار کرده و رابطه‌شان با کارشناسان همکار در سلامتی احتمالاً نیرومندتر از رابطهٔ آنان با (مثلاً) کارشناسان ترابری در دولت است.

و این ارتباطات دوسویه است. پاسخ شرکتی به پیدایی سیاست محافظت از محیط زیست می‌تواند به صورت تأسیس دایره‌ای در آن شرکت برای محافظت از محیط زیست باشد و شرکت انتظار خواهدداشت که کارشناسان او مناسبات خوبی با کارشناسان محیط زیست در دولت برقرار سازند تا انتظارات دولت را بهتر درک کنند و به این امید که در فرآیند سیاست، دغدغه‌های این شرکت نیز جایی پیدا کند. هنگامیکه گروه‌های اجتماع خواستار سیاستی دربارهٔ مسایل زیست محیطی می‌شوند، برای یافتن گوشی شنوا به کارشناسان محیط زیست در دولت روی می‌آورند و یکی از نخستین مطالبات این گروه‌ها ایجاد بنیادی برای حفظ محیط زیست است (چنانچه چنین بنیادی قبلاً ایجاد نشده

باشد) یعنی، جایگاهی نهادین در دولت می‌خواهند که دغدغه‌اش سیاست آنان باشد.

در نتیجه، تخصص به شیوهٔ مهمی برای سازماندهی فعالیت‌های سیاست تبدیل می‌شود. اشخاصی که به عرصهٔ مشخصی از سیاست علاقه‌مندند دانشی ویژه در این باره کسب می‌کنند و به تدریج با کسانی که در این دانش سهیم‌اند آشنا می‌شوند: اشخاصی را که می‌توان با آنان در این باره صحبت کرد می‌شناسند. ممکن است روزنامه‌ها یا نشریه‌های تخصصی وجود داشته باشد که همهٔ آنان مطالعه می‌کنند، یا انجمن‌هایی که عضو آن باشند. می‌توانند دربارهٔ اقدام مقتضی دربارهٔ مسئله‌ای اختلاف نظر داشته باشند، اما می‌دانند که همگی دربارهٔ معضل واحدی سخن می‌گویند. از این‌رو، تحلیل‌گران فرآیند سیاست، آنان را گروه‌بندی مهمی در فرآیند سیاست می‌دانند: «شبکهٔ موضوع» یا «جامعهٔ سیاست».

اما نمی‌توان فرض کرد که دربارهٔ هر مسئلهٔ سیاست هم عرصهٔ روشنی از کارشناسی مربوط به آن سیاست وجود دارد. عرصه‌های مختلف کارشناسی ممکن است شیوه‌های متفاوتی برای پرداختن به مسئله‌ای واحد داشته باشند. مثلاً، مستی را در نظر بگیرید. بعضی کارشناسان این پدیده را مسئله‌ای در عرصهٔ سلامتی می‌دانند و دربارهٔ اقداماتی گفتگو می‌کنند که با اعتیاد به الکل مبارزه و به اشخاص کمک کند مراقبت بهتری از سلامتی خود به عمل بیاورند. کارشناسان عرصهٔ رفاه احتمالاً به تأثیر می‌گساری بر زندگی می‌خواره و رفاه اطرافیان او توجه می‌کنند. اینان احتمالاً بیشتر به تحلیل رفتن بودجهٔ خانوار، خطر از دست دادن شغل و احتمال رویداد خشونت در خانه می‌پردازند. کارشناسان بازهم دیگری ممکن است مستی را مسئلهٔ نظم همگانی بدانند: می‌گساری تنها هنگامی موضوع سیاست می‌شود که بر شادی دیگران در عرصهٔ همگانی تأثیرگذار باشد و مسئله به صورت چگونگی تنظیم رفتار همگانی دربیاید

و باز گروهی دیگر از کارشناسان خواهندبود که می‌گویند مسئله ارتباطی با سیاست‌گذاری ندارد: این امر واقع که اشخاص به می‌گساری می‌پردازند (شاید هم زیاده‌روی کنند)، چه دلیلی دارد که پاسخی سیاسی پیدا کند؟ چرا درباره پرخوری یا قمار کردن سیاستی نداشته باشیم؟

این بحث نشان می‌دهد نه تنها دربارهٔ مسئلهٔ واحدی در سیاست می‌توان پاسخ‌های متفاوت کارشناسی داشت، بلکه حتی نمی‌توان فرض کرد که با مسئله‌ای واحد روبروئیم. این هئیت‌های مختلف کارشناسی هم تنها به مسئله جواب نمی‌دهند: پیش از هر چیز به مسئله شکل می‌دهند. هیئت کارشناسی هم شیوه‌ای برای تشخیص مسایل است و هم شیوهٔ پرداختن به آنهاست و این فرآیندی خنثی نیست: بر تخصیص منابع اثرگذار است. اگر می‌گساری را مسئله‌ای مربوط به اعتیاد و سلامتی شخص بدانیم، مناسب است که منابعی را به آموزش و پرورش و مراقبتهای سلامتی اختصاص بدهیم. اگر آن را به نظم همگانی مربوط کنیم، شاید دادن قدرت بیشتر به نیروی انتظامی و پلیس را اقتضاء کند. بنابراین نحوهٔ شکل دادن و تعریف مسئله با کسی که مسؤولیت سیاست آن عرصه را عهده‌دار می‌شود و به تبع آن چه منابعی را مطالبه می‌کند، ارتباط نزدیکی دارد.

با این حال، مسئلهٔ سیاست مشخص ممکن است از مقوله‌های کارشناسی مربوطه فراتر برود. مثلاً، مراقبت از سالمندان می‌تواند دامنهٔ گسترده‌ای از کارشناسان مؤثر را درگیر سازد: سلامتی، رفاه، مسکن، ترابری ـ حتی مالیاتی. سالمندان بیش از دیگران مستعد بیماری‌اند و اغلب چون نمی‌توانند به تنهایی در خانه با بیماری مقابله کنند، در نهایت از بیمارستان سردرمی‌آورند. اما شاید با نوعی یاری در خانه و اندکی بازسازی ساختمان، (مثل گذاشتن راه چرخ رو برای صندلی چرخدار به جای پله یا نصب نرده) از پس این کار برآیند. کار سیاست می‌تواند

چگونگی بسیج انواع مختلف کارشناسی باشد که در محیط پراکنده است و صرفاً به کارشناسی‌هایی محدود نگردد که گویی «بومی» بنیادی است که عهده‌دار مسؤولیت آن عرصه است.

علاوه بر این، مسئلهٔ سیاست ممکن است صرفاً درگیر کردن شماری از منابع موجود کارشناسی نباشد: گاهی می‌توان دید که کارشناسی نوینی به وجود می‌آید که الگوی موجود دانش سیاست را به چالش می‌خواند. سیاست زیست محیطی مثال خوبی برای این مورد است. بعضی دربارهٔ تأثیر دگرگونی اجتماعی و اقتصادی بر آنچه می‌توان امکانات زندگی معمول نامیده نگرانی‌هایی داشتند و این موضوع را کم کم «کیفیت محیط زیست» نامیدند. این اصطلاحی تازه بود برای چیزی که قبلاً به آن نامی نداده بودند، اما ریشه بست و به صورت بخشی از «دانش معمول» درآمد. دانش تخصصی هم پدید آمد: پژوهش دانشگاهی و کارشناسی حرفه‌ای دربارهٔ «محیط زیست». در دانشگاه‌ها و در بنیادهای حفاظت از محیط زیست، این تخصص بود باشی نهادین یافت. با استقرار دانش نوین، برای به چالش گرفتن کارشناسی و عملکردهای بازیگران موجود، آن را به کار گرفتند. مثلاً، مرسوم گردید که هر توسعهٔ تازه‌ای مستلزم بیان *تأثیرات* زیست‌محیطی آن هم باشد. این بدان معنی بود که مهندسانی که می‌خواهند راه تازه‌ای بکشند، باید به پرسشی متفاوت پاسخ گفته و برنامه‌هایشان را از دیدگاه هیئت کارشناسی دیگری نیز توجیه کنند.

سامان مبنایی برای مشارکت

دغدغهٔ سیاست تثبیت کردن فعالیت سازمان‌یافته و قابلیت پیش‌بینی آن است. می‌توان این سیاست را دنبال کرد که کودکان زیر ۵ سال را نمی‌توان به مدرسه فرستاد؛ این بدان معنی است که از مواجهه‌های پرتنش بین مدیران مدرسه و اولیای نگران دوری کنیم و همهٔ دست اندرکاران ـ

کودکان، پدر و مادرها، آموزگاران، برنامه‌ریزان آموزشی ـ با این اوضاع آشنایند. در درون سازمانها، ایجاد چنین سامانی را عموماً مسئله‌ای نظارتی می‌پندارند: چگونه اطمینان حاصل کنیم که سیاست تعیین شده در رأس در سراسر سازمان اجراء می‌شود و چطور، از یکسو، از انجماد دیوان‌سالاری و، از سوی دیگر، از گشادگی بیش از اندازه دوری جوئیم.

بعضی نویسندگان این چشم انداز را به چالش گرفته و مدعی‌اند که سیاست‌گذاری اشخاص بالای سازمان ممکن است برای آنان که در سطوح پایین‌تر سازمان قرار دارند، آن قدرها کفایت نکند که شغل آنان را برایشان پایدار و قابل پیش‌بینی بسازد و شاید مجبور شوند خود نیز نوعی سامان به وجود بیاورند. «دیوانیان صف مقدم» که در تماس مستقیم با ارباب رجوع‌اند ـ همچون قضات در دادگاه‌های شعب و آموزگاران و پلیس ـ در کنار ارباب رجوع و دیگر دست اندرکاران (مثلاً، وکلا) چگونگی کارکرد این خدمات را تعیین خواهندکرد. از همین‌رو، بعضی استدلال می‌کنند که این اشخاص نیز در نوع خود سیاست‌گذارند.

هنگامی‌که به فرآیند سیاست در میان سازمان‌ها می‌نگریم، این نیاز به ایجاد نظم بازهم آشکارتر می‌شود. همچنانکه در بحث کارشناسی مشاهده شد، بسیاری از مسایل سیاست فراتر از محدودهٔ سازمانی می‌رود. مراقبت از سالمندان الزاماً دامنه‌ای از سازمان‌ها را درگیر می‌سازد که به لحاظ نقش خود تعریف می‌شوند. مثلاً، سازمان‌های مربوط به سلامت، رفاه، مسکن، ترابری و مانند اینها. چنانچه قرار باشدکه سیاستی دربارهٔ مراقبت از سالمندان توان پیش‌بینی بیابد، باید این سازمان‌ها را درگیر سازد.

هنگامی‌که تقسیمات قانون اساسی را هم به حساب بیاوریم، ایجاد توان پیش‌بینی بازهم دشوارتر می‌شود. ممکن است دولت ملی مسؤولیت ترابری را بپذیرد، اما بهداشت و سلامت را به دولت‌های محلی بسپارد که

از دولت ملی رهنمود می‌گیرند؛ می‌توان مسکن را به شرکتی دولتی سپرد که مستقیماً هم زیر نظر دولت نباشد و فعالیت‌های رفاهی را دولت‌های منطقه‌ای و محلی و هیئت‌های غیردولتی اجرا کنند. در این اوضاع، مسئله صرفاً به این صورت نیست که «لازم است چه کسانی را دخالت بدهیم؟» بلکه این مسئله هم مطرح است که «چه کسانی را نباید از قلم انداخت؟» ـ یعنی، حذف چه کسانی موجب شکست این سیاست می‌شود یا آن را عقیم می‌سازد؟

حتی هنگامیکه مسئولیت قانون اساسی کاملاً شفاف باشد، فرآیند بسامان سازی احتمالاً شماری از افراد را درگیر می‌سازد. مثلاً، ممکن است در سطح دولت توافق شود که «هر مدرسه‌ای مسئول ایجاد و اجرای سیاست انضباطی خود باشد» اما پیشگویی‌پذیر ساختن و مستند شدن انضباط مدرسه مستلزم دخالت طرف‌های متعددی است. درون مدرسه، این فهرست آموزگاران، دانش‌آموزان، مدیر مدرسه و پدر و مادرها (اولیاء) را دربرمی‌گیرد، اما این فهرست را تا بیرون مدرسه امتداد می‌دهند که انتظارات پلیس، مسئولان رفاه، دادگاه‌ها و شیوهٔ عملکرد مدرسه‌های دیگر را نیز به حساب بیاورند. بنابراین به وجود آوردن سیاست انضباطی مدرسه با بسامان سازی بسیار مربوط است.

فرارفتن عرصه‌های سیاست از محدوده‌های سازمانی صرفاً اتفاقی نیست: سیاست می‌تواند به همین منظور ایجاد شود. همچنانکه در گفتگو دربارهٔ کارشناسی مشاهده کردیم، اندیشهٔ کلی سیاست زیست‌محیطی برای عرصه‌های موجود سیاست و کارشناسی مربوط به آنها چالشی محسوب می‌شد و بازیگران مختلف را به اندیشه دربارهٔ فعالیت‌هایشان به صورت مجموعه‌ای از ارزشهای فرارونده وامی‌داشت. در سیاست میراث فرهنگی، سیاست فرصت برابر استخدامی یا سیاست خانواده نیز مثال‌های بیشتری را مشاهده می‌کنیم. منشاء آنها اغلب بیرون از محدودهٔ

اصلی سیاست است ـ در میان گروه‌های اجتماعی، انجمن‌های تخصصی، هیئت‌های مشاوره‌ای و مانند اینها ـ و از جهاتی به این دلیل مورد حمایت قرار می‌گیرند که چشم‌اندازی برای شیوهٔ مدیریت تقاضاهایی ارائه می‌کنند که پاسخی رسمی را طلب می‌کنند. چنانچه وزیران دریابند که در معرض مطالباتی قرار دارند که باید بناهای تاریخی را در برابر توسعه حفظ کنند، احتمال دارد در سیاست میراث فرهنگی ارزش قابل توجهی بیابند که از جهاتی آنچه را از دولت انتظار می‌رود تعریف و محدود می‌کند.

پس تعجبی ندارد که بخش قابل توجهی از فعالیت سیاستی به ایجاد و حفظ نظم در میان شرکت‌کنندگان گوناگون در فرآیند سیاست معطوف است. مسئله بیشتر نوعی چانه‌زنی به نظر می‌رسد تا تصمیم‌گیری و این مذاکرات بیشتر به زمینه‌های مشترکی توجه دارد که می‌تواند ما را به هم نزدیک کند تا به انتخاب‌های متفاوتی که هر یک می‌توانند داشته باشند. احتمال دارد این فرآیند ظریف و دیرپای باشد. گفتگوکنندگان برای مجموعه‌ای از مسایل راه حلی می‌یابند، اما مسایل تازه‌ای جای آنها را می‌گیرد و برای پرداختن به مسایل جدید مهارت‌های جمعی حل مسئله را بسیج می‌کنند.

سیاست‌گذاری از طریق مجموعه‌ها

پیدایش «جماعات سیاست‌گذار یکی از پیامدهاست ـ یعنی، مجموعه‌ای نسبتاً پایدار از اشخاصی از سازمان‌های مختلف که بر مبنایی پیوسته به مسایل سیاست‌گذاری می‌پردازند و (به گفتهٔ دیویس) «پیوسته برگرد هر منبعی از مسایل دور هم جمع می‌شوند». این مجموعه‌ها ممکن است رسمیت یافته یا غیررسمی باشند اما در فرآیند سیاست نقش آنان مهم است.

در بسیاری مواقع، ارتباط میان شرکت‌کنندگان رسمیت یافته است. بستگی متقابل مسئولانی که بر پایهٔ نقشهایشان سازمان یافته‌اند ـ مثلاً، بستگی میان سلامت، رفاه، مسکن ـ نسبتاً آشکار است و می‌تواند چندین نوع پاسخ رسمی بیابد. یک راه حل، ایجاد ارتباط رسمی بین این عوامل است، مانند کمیته‌های میان وزارتی. این هیئت‌ها چه دائمی باشند، چه موقت و موردی، شیوه‌ای برای همکاری بین این نهادهاست. همچنین، اگر این نهادها خود را در کشمکش رقابت‌آمیز باهم بدانند، (آن گونه که از یک پژوهش برمی‌آید) پویایی هیئت‌های میان نهادی، احتمالاً «سیاست» میان وزارتی است (پینتر و کری، ۱۹۷۹).

استقرار هیئت‌های مشاوره‌ای پاسخ رسمی و رایج دیگری است که نه تنها مسئولان مؤثر، بلکه شرکت کنندگانی را از سایر هیئت‌های دولتی و حتی بیرون از دولت ـ مثلاً، از سازمان‌های اجتماعی، تجاری و دانشگاه‌ها ـ را نیز دربرمی‌گیرد. این هیئت‌ها فرصتی برای شرکت کنندگان از سازمان‌های مختلف فراهم می‌آورد تا دریابند تا چه اندازه می‌توانند از یکدیگر حمایت کنند. همچنین به تشکیل چیزی کمک می‌کند که دلیل وجودی آنهاست: انجمن مشاوران صنعت جو نیروی عمده‌ای است که مزرعه‌داران، بازرگانان، آمایندگان، مسئولان انجمن و دیوان‌سالاران را وامی‌دارد خود را جزئی از «صنعت جو» در نظر بگیرند و براساس سیاستی برای این صنعت بیندیشند. احتمال اینکه این هیئت‌ها واکنش دفاعی منفی ایجاد کنند، کمتر از کمیته‌های میان وزارتی است (که دشوار می‌تواند از کشمکش درونی و پیوسته بر سر منابع دوری جویند).

اهمیت مجموعه‌های سیاست‌گذار لزوماً در آن نیست که رسمیت یافته باشند، این جماعت‌ها رسمیت هم که داشته باشند ممکن است همهٔ دست‌اندرکاران مربوطه در هیئت‌های رسمی حضور نداشته باشند. اما در میان دست‌اندرکاران، نوعی آگاهی مشترک وجود دارد که در صنف و

رستهٔ آنان چه کسانی مؤثرند، حتی اگر هیچ هیئت رسمی هم نباشد که همهٔ آنان را دربرگیرد و مشاهده‌گران بیرون هم نوعی پایایی و الگو را در این فرآیند می‌بینند حتی اگر خود دست اندرکاران هم از چنین چیزی آگاه نباشند. در واقع، مشاهده‌گران فرآیند سیاست به شناسایی و نامگذاری مجموعهٔ سیاست‌گذار بسیار توجه کرده‌اند؛ اما متأسفانه اصطلاحات مختلفی به کار می‌برند ـ مانند فرو ـ دولتی‌ها، مجموعه‌های سیاست‌گذار و شبکهٔ مسایل ـ و همیشه هم آن‌قدرها شفاف نبوده که آیا واژه‌های مختلفی به امور متفاوتی اشاره دارد یا صرفاً برچسب‌های مختلفی است برای پدیده‌هایی که در اصل یکی است. واژه‌هایی که به کار رفته است می‌خواهند جنبه‌های مختلف این فرآیند را برجسته سازند.

بعضی تصویری از قدرت ارائه می‌دهند. یکی از نخستین برچسب‌هایی که دربارهٔ مجموعهٔ سیاست‌گذار به کار رفته اصطلاح «مثلث آهنین» است، که یادگار جنگ ویتنام و استعاره از شیوهٔ سیاست‌گذاری در صنایع سامان یافته در ایالات متحده بود. در آنجا (استدلال می‌کردند که) رئیس جمهور یا هیئت سامان‌دهنده‌ای که او منصوب کرده است سیاست‌گذار نیستند، بلکه در کنش متقابل بین عامل سامان دهنده، انجمن آن صنعت و کمیسیون مربوطه در مجلس سیاست تعیین می‌شود. این اصطلاح هم حاکی از قدرت مجموعه سیاست‌گذار است و هم نشان از ضعف نسبی هیئت سامان‌دهی است، هنگامیکه سر خود عمل کند. واژهٔ «فرو ـ دولت» این استعاره را بسط داد و راهگشای دامنهٔ گسترده‌تری از دست‌اندرکاران در جمعیت سیاست‌گذار بود، اما بازهم آن را براساس قدرت تعریف کرد: یعنی، گروه است که حاکمیت دارد.

گروهی دیگر به *ارتباط* ـ به ویژه به چگونگی تشکیل شبکه توسط حلقه‌ها ـ توجه کرده‌اند. بعضی نویسندگان با سخن گفتن از جمعیت

سیاست‌گذار به طور کلی (مثلاً، با کاربرد واژهٔ «جامعه») مخالف‌اند زیرا، به نظر آنان، جامعه به طور کلی وارد عمل نمی‌شود: هنگامیکه موردی پیش می‌آید، اشخاص با دیگرانی که مناسبت دارد مرتبط می‌شوند. به نظر آنان، شبکه‌ای را به این شیوه تشکیل می‌شود نمی‌توان سازمان نامید: شرکت کنندگان اشخاص نزدیک به خود را در شبکه می‌شناسند، اما به صورت شبکه به طور کلی اقدام نمی‌کنند و شبکه‌ها بسیار مشخص‌اند: شبکه‌ای که بر سر اتوبوس‌های مدرسه پدید می‌آید با آنکه به انضباط در مدرسه مربوط است کاملاً فرق دارد، از این رو به جای سخن گفتن از «شبکهٔ سیاست» دربارهٔ مدرسه‌ها، می‌توان تعدادی «شبکهٔ موضوعی» را شناسایی کرد.

اما رایج‌ترین تصور جمعیت سیاست‌گذار به جامعه مربوط می‌شود. این واژه حاکی از صمیمیت و اعتماد است: سیاست‌گذاری را کسانی انجام می‌دهند که همدیگر را می‌شناسند و به هم اعتماد دارند. این بدان معنی نیست که (برخلاف هر اجتماع دیگری) در اینجا نتوان نشانی از جهل، بدفهمی و ستیز یافت. بلکه در این تصور به نسبتی که اقدام پایدار جمعی به فهم متقابل مربوط است بر آن تأکید می‌کنند: لازمهٔ هر اقدام جمعی نوعی فهم متقابل است و شیوهٔ کار با یکدیگر این فهم را تقویت می‌کند.

این تصور توجه ما را به دانش مشترک جماعت‌های سیاست‌گذار نیز معطوف می‌دارد. آگاهی مشترک آنان دربارهٔ عرصهٔ خاصی از سیاست است که آنان را گردهم آورده است. در مواردی همچنانکه در پیدایش سیاست زیست‌محیطی رخ داد، این آگاهی مشترک می‌تواند شیوهٔ نوینی از فهم جهان باشد. از این‌رو، پژوهشگران که شیوهٔ سیاست‌گذاری دربارهٔ گرم شدن کرهٔ زمین را بررسی می‌کنند، از پیدایش «جامعهٔ معرفتی» سخن گفته‌اند: یعنی، گروهی از کسانی‌که می‌فهمیدند منظور از گرم شدن زمین

چیست و چرا این پدیده معضلی به شمار می‌آید. این نکته بدان معنی نیست که همگی بر سر آنچه در این باره باید کرد اتفاق نظر دارند، اما مجبور نبودند که همدیگر را متقاعد سازند که باید کاری کرد.

تمیز گذاشتن بین قدرت، ارتباط و جامعه به عنوان عناصر جمعیت سیاست‌گذار برای مقاصد تحلیلی سودمند است، اما این عناصر متقابلاً ناهمساز نبوده و هیچ دلیلی ندارد که در هر مورد خاصی بیش از یک عنصر درگیر نباشد. کولمن و اسکوگستاد (۱۹۹۰) استدلال می‌کنند که هر جماعت سیاست‌گذار دو عنصر دارد: «فرو ـ دولت» و «جمعیت باریک بین» ـ یا به بیان این تحلیل، کانون قدرت و جامعهٔ معرفتی پیرامونی‌اش. ساباتیر و دیگران براساس موارد معینی استدلال کرده‌اند که هر جماعت سیاست‌گذار دارای دو شرط هواداری» است که در رقابت با یکدیگرند ـ یعنی، جامعه‌های معرفتی وجود دارد که در مبارزه بر سر قدرت بسیج می‌شوند (ساباتیر و جنکنز ـ اسمیت ۱۹۹۳).

یادآوری این نکته مهم است که این اصطلاحات اساساً استعاری است و برای کمک به فهم پیچیدگی فرآیند سیاست ارائه شده است. این واژه‌ها توجه ما را به شیوه‌هایی خاص متمرکز و به سوی ابعاد اجتماعی و متعامل فرآیند سیاست، به شیوه‌ای معطوف می‌سازد که متمایز با منظر خطی و پایگانی است که اساس بسیاری از مباحثات سیاست‌گذاری است. اما اینها پدیده‌هایی نیستند که به طور طبیعی روی دهند بلکه سازه‌هایی است که نباید آنها را قطعی و همچون مقوله‌هایی پنداشت که متقابلاً یکدیگر را حذف می‌کنند.

بسط توجه از «سیاست‌گذار کیست؟» به «چه کسانی در فرآیند سیاست مشارکت دارند؟» تصویری کامل‌تر ارائه می‌کند، اما نباید تصور کنیم که در این بازی هر کسی را می‌توان مشارکت داد. نخست اینکه هرکس در مسئلهٔ سیاست نفعی دارد لزوماً در تصمیم‌گیری جایگاهی

ندارد و حتی کسانی‌که جایگاهی هم دارند همگی از اهمیت یکسانی برخوردار نیستند. ممکن است اشخاص ذینفع مجبور شوند حق مشارکت خویش را تثبیت کنند و بعضی نویسندگان بین «خودی‌ها» (که درگیر فرآیندند) و «نه ـ خودی‌ها» (که مایلند دست‌اندرکار باشند) یا بین «فرو ـ دولت» خودی‌ها و «جمعیت باریک بین» نه ـ خودیها تمیز قایل می‌شوند.

در وهلهٔ دوم، مشارکت مسئله‌ای خنثی و غیرجانبدارانه نیست؛ کسانی‌که در مسئله‌ای سیاستی مشارکت دارند به شکل دادن مسئله کمک می‌کنند. همچنانکه مشاهده کردیم، شرکت‌کنندگان مختلف احتمالاً چشم‌اندازهای متفاوتی دربارهٔ مسئله دارند. پزشک احتمال دارد که مستی را مسئله‌ای مربوط به مراقبت شخصی از سلامت بداند، در حالی‌که پلیس و نیروی انتظامی احتمال دارد همین مسئله را به نظم و سامان همگانی مربوط کنند. تا جائی‌که نظر پزشکان بر گفتگو دربارهٔ مسئله غالب باشد، مسئله براساس سلامت تعریف می‌شود؛ به میزانی که مستی را مسئله‌ای مربوط به سلامت بدانیم، پزشکان و دیگر خبرگان سلامت صلاحیت خواهندیافت که دربارهٔ آن به گفتگو بنشینند. به این اعتبار، مشارکت‌کنندگان و مسئله «متقابلاً نقشی سازنده» دارند: یکی دیگری را تقویت می‌کند. اینکه «تصمیم گیرنده» کیست؟ یا مسئله‌ای که به آن می‌پردازند چیست؟ هیچ یک از امور بدیهی نیست: اینها در فرآیند سیاست شکل می‌گیرد.

برای مطالعهٔ بیشتر

یادداشت‌های وزیر از ریچارد کراسمن (۱۹۷۵) شرح خوبی است از تجربهٔ «تصمیم‌گیری». اساس عمدهٔ این اثر این فرض است که قدرت قانونی مبنای مشارکت در سیاست است اما این فرض اغلب ناگفته می‌ماند؛ پارکر (۱۹۶۰) خلاصهٔ شفافی از این استدلال ارائه می‌کند.

بسیاری از مباحث مربوط به تخصص به عنوان اساس مشارکت به جایگاه و سمت متخصص در نظام‌های دیوان سالاری مربوط می‌شود؛ مثلاً، لافین (۱۹۸۶)، همچنین بن ونیست (۱۹۷۳) را ببینید. شرح خوبی از شیوهٔ کاربرد بیانیه تأثیر محیط زیست برای مقابله با سلطهٔ متخصصان را می‌توانید در *واداشتن دیوان سالاری به تفکر* نگارش سرج تایلور (۱۹۸۴) بیابید. بحث دربارهٔ سامان در میان دست‌اندرکاران سیاست امروزه بر مفهوم «جماعت سیاست‌گذار» و گونه‌های آن تمرکز یافته است. اصطلاح «مثلث آهنین» از ریپلی و فرانکلین (۱۹۸۴) و «فرو ـ دولت» از دیوید ترومن (۱۹۷۱) است؛ کلمن و اسکوگستاد (۱۹۹۰) بین «فرو ـ دولت» و «جمعیت باریک بین» تمیز قایل شدند. هکلو (۱۹۷۸) اندیشهٔ شبکهٔ جمعیت سیاست‌گذار را ارائه کرد که لومان و نوک (۱۹۸۷) و نویسندگانی دیگر در آمریکا این اندیشه را گسترش دادند و در انگلیس مارش و رودز (۱۹۹۲) چنین کرد؛ بررسی انتقادی ارزشمندی از این اندیشه را در داودینگ (۱۹۹۵) می‌بینیم. آثاری که به «جماعت سیاست‌گذار» می‌پردازند بسیار است؛ انکینسن و کلمن (۱۹۹۲) بررسی سودمندی ارائه کرده‌اند. ریچاردسن و جوردن (۱۹۷۹) شرحی شفاف در توضیح این بحث آورده‌اند. تحلیلگران سیاست‌گذاری بین‌المللی زیست محیطی با گسترش این بررسی، اندیشهٔ «جماعت معرفتی» را ارائه کرده‌اند، که در شمارهٔ ویژهٔ نشریهٔ *سازمان بین‌المللی* در نخستین شمارهٔ مجلد ۴۶، سال ۱۹۹۲ به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است. گرایش انواع گوناگون کارشناسان به ارائه مسایل سیاستی با شیوه‌هایی متمایز در بررسی گاسفیلد دربارهٔ رانندگی در مستی در مقالهٔ فرهنگ معضلات همگانی (۱۹۸۱) مورد بحث قرار گرفته است.

فصل ۳

کجا بنا می‌شود؟

یافتن سیاست: نقشه و تجربه

دیدیم که سخن گفتن از «سیاست‌گذار» آسان‌تر از آن است که بگوئیم چه کسانی سیاست‌گذارند؛ در تعیین محل بنای سیاست نیز با همین مشکل روبرو می‌شویم: در اصل، نسبتاً روشن است، اما در عمل، کاری نسبتاً دشوار می‌شود.

اصل روشنی است که سیاست در رأس تعیین می‌شود و به پایین سرایت می‌یابد. ممکن است در میان سیاست‌گذاران وظایف تخصصی بشود؛ چنانکه یکی مسئول سیاست آموزش و پرورش بشود و یکی مسئول سیاست سلامت و می‌توان به پایین دستی‌ها نیز تفویض کرد که مسئولان فرودست خود بتوانند به مسایل سیاستی کم‌اهمیت‌تر بپردازند. اما زنجیرهٔ اقتدار واحدی وجود دارد و تصمیمی شفاف که فعالیت از آنجا جاری می‌شود.

تجربهٔ فرآیند سیاست قدری پیچیده‌تر است. اغلب نمی‌توان رأس را یافت ـ یا دست کم، آن تکه‌ای از رأس را که مناسبت دارد: مثلاً، اگر مسئلهٔ سیاست دربارهٔ تهیهٔ اتوبوس خدمت برای دانش‌آموزان باشد، دست کم، انتظار می‌رود سه عامل دولتی به این مسئله علاقه‌ای مشخص داشته

باشند: وزارت آموزش و پرورش (که دانش‌آموزانش قرار است بهره‌مند شوند)، وزارت راه و ترابری (که ممکن است اتوبوس‌ها را فراهم بیاورد) و وزارت دارایی (که دغدغه هزینه‌ها را دارد). اما لزوماً روشن نیست کدامشان مسئولیت این موضوع را برعهده داشته‌اند (چنانچه اصلاً مسئولیتی داشته باشند). علاوه بر این، عده‌ای از مشارکت‌کنندگان هم در بیرون از دولت وجود دارند که می‌خواهند در بحثها شرکت کنند: انجمن اولیاء، شرکت‌های خصوصی اتوبوسرانی، مدرسه‌های غیردولتی، اتحادیهٔ رانندگان اتوبوس‌ها و شاید عده‌ای دیگر.

در نتیجه، آخر سرگرچه «تصمیم دولتی» است اما ممکن است دریابیم که پیش از دستیابی به آن تصمیم گفتگوهای داغی در میان دست‌اندرکاران وجود داشته است تا بر سر حاصل کار به توافقی دست یابند که برای همهٔ آنان قابل قبول باشد. مسئله در این صورت چنین می‌شود که «این تصمیم کجا بنا شد؟» در دفتر وزیر، هنگامیکه این توصیه را برای ارسال به هیئت دولت امضاء کرد؟ در جلسهٔ دست‌اندرکاران دولتی و غیردولتی که بر سر محتوای این توصیه به توافق رسیدند؟ در جلسهٔ هیئت دولت که بدون هیچ گفتگویی این توصیه را به همراه ۲۷ توصیهٔ وزارتی مشابه تصویب کردند؟

می‌توان گفت «همهٔ اینها»: سیاست در سراسر راستای این خط شکل می‌گیرد. از سوی دیگر، می‌توان استدلال کرد که تا به تأیید هیئت دولت نرسد سیاست نمی‌شود. اینجا یکی از معضلات مفهوم سیاست پیش می‌آید: این واژه را می‌توان به معنی گسترده‌اش برای اشاره به تمامی فرآیندی به‌کاربرد که به آنچه سازمان می‌کند، شکل می‌دهد، یا به معنایی محدود برای اشاره به بیانیه‌های مجاز و قانونی که این جهت را ابراز می‌کنند. به بیان صوری، سیاست این بیانیه‌هاست، اما برای فهم اینها، لازم است فرآیندی را بشناسیم که آنها را پدید می‌آورد و به آنها معنی می‌دهد،

به همین‌سان، بیانیهٔ سیاست مناسبات صنعتی کشور را نمی‌توان در برنامه‌ی انتخاباتی حزب پیروزمند در انتخابات یافت و در بیانیه‌های رسمی وزیر که از پی آن آمدند، اما ضروری است که این گفته‌ها در پرتو شیوهٔ تعامل بنگاه‌های دولتی، اتحادیه‌ها و هیئت‌های مشابهی، وکلا، سازمان‌های بین‌المللی و دیگران، تفسیر گردد که عمل مربوط به استخدام ـ یعنی، فرآیندی را شکل می‌دهند که به بیانیه‌های رسمی معنی می‌دهد.

نقشهٔ اساسی

راه حلی آسان در میان نیست: باید دریابیم که «سیاست» هم به بیانیه‌های مجاز اشاره دارد و هم به فرآیند ایجاد چنین بیانیه‌هایی. این گفته بدان معنی است که برای فهم آن لازم است به بیش از یک سو توجه داشت. هنگامی‌که به صورت بیانیه‌های قانونی به سیاست می‌اندیشیم، به مسئولانی که در رأس سازمان قرار گرفته‌اند توجه داریم، فردی (وزیر، رئیس، مدیرعامل) و جمعی (هیئت دولت، قوهٔ مقننه، هیئت مدیره). هنگامی‌که به صورت فرآیند می‌اندیشیم، می‌پرسیم، «دست اندرکاران این مسئله چه کسانی‌اند و به چه میزان می‌توانند در شکل دادن به فعالیت نقشی فعال داشته باشند؟ آیا سازمان‌هایی برای معرفی آن وجود دارد؟ آیا جزئی از ساختار تصمیم‌گیری‌اند؟ آیا در اجرای تصمیمات نقشی دارند؟» در اینجا می‌خواهیم اشخاص ذینفع یا دست‌اندرکار را شناسایی کنیم، اما متوجهیم که این امر بیشتر به ما می‌گوید که در پی چیستیم تا اینکه چه خواهیم‌یافت.

سیاست و حکومت

چون دامنه مشارکت‌کنندگان بالقوه در فرآیند سیاست بسیار گسترده است، آسانتر است که نخست با تصمیم گیرندگان قانونی آغاز کنیم و

سپس دامنه را گسترده‌تر سازیم. همچنانکه مشاهده کرده‌ایم، عده‌ای مشارکت کنندهٔ رسمی احتمالاً وجود دارد. در سازمان‌های غیردولتی و اقتصادی یافتن اشخاص احتمالاً دست اندرکار تا حدودی از این‌رو دشوارتر است که در آن عرصه‌ها اصطلاح «سیاست» چندان رایج نیست. در هیئت‌های غیردولتی برای اشاره به فرآیندهایی که در دستگاه دولتی «سیاست» می‌نامند واژه‌های دیگری را به کار می‌برند. ممکن است از «بیانیهٔ رسالت» استفاده کنند، یا «هدفهای سازمانی»، «برنامه‌ریزی استراتژیک» و «تعیین مراتب». از این‌رو بی‌مناسبت نیست که از مشارکت‌کنندگان دولتی بیاغازیم و سپس بپرسیم چه کسان دیگری را باید مشمول این فعالیت بدانیم.

این امر با آثار عمده‌ای که در عرصهٔ سیاست همگانی وجود دارد و از منشاء سیاست به عنوان «حکومت» یاد می‌کند همسو است. سیاست عبارت است از «هر آنچه حکومت انجام دادن یا ندادن آن را اختیار می‌کند». (دای ۱: ۱۹۸۱). این طنینی قاطع دارد گرچه، همچنانکه مشاهده خواهیم‌کرد، دربارهٔ چگونگی پدید آمدن مسایل سیاستی در حکومت جای چون و چرا دارد. سیاست را کار حکومت می‌دانند، که ظاهراً حکم عقل سلیم و متعارف است، اما گاه به نظر می‌رسد که حکومت نسبتاً دور از فرآیند سیاست باشد. مثلاً، در بسیاری کشورها، صنعت لبنیات تحت نظارت گسترده قرار دارد، اما این نظارت‌ها را هیئت‌هایی تعیین و اعمال می‌کنند که توسط دولت به وجود آمده اما تحت نظارت دولت نیستند و به طور عمده از نمایندگان دام داران و سایر اشخاص در این صنعت تشکیل شده‌اند (فاراگو ۱۹۸۵، گرانت ۱۹۸۵، وان واردن ۱۹۸۵ را ببینید). در بسیاری از عرصه‌های فعالیت، هیئت‌های مشابهی تشکیل شده است تا آن صنعت (یا حرفه، یا گروه خیریه) بتواند بدون درگیر کردن دولت، که مایل است هیئت موردنظر را در دسترس

داشته باشد، امور خود را اداره کنند (استریک و اشمیر ۱۹۸۵). توصیف آنچه این هیئت‌ها می‌کنند به عنوان «تصمیمات حکومتی» گمراه کننده می‌نماید.

مجریه به عنوان محل سیاست‌گذاری

حتی اگر موقتاً این نکته را رها کنیم و این استدلال را فرض بدانیم که سیاست‌گذاری کار حکومت است، بازهم مسئله بسیار گسترده است. دانش‌پژوهان سیاست سه شاخهٔ جداگانه را در حکومت تمیز داده‌اند: مجریه، مقننه و قضائیه. سیاست در کدام شاخه بنا می‌گردد؟ مطمئناً، قوه مجریه مرئی‌تر از دو شاخهٔ دیگر است و شامل ارشدترین اشخاصی است که بیانیه‌های سیاست را تدوین می‌کنند ـ از این جمله‌اند، نخست‌وزیر، رئیس جمهور، اعضای هیئت دولت ـ و به نظر می‌رسد که محل آشکار سیاست‌گذاری باشد. به نظر می‌رسد که در کار اجرایی تصمیم‌گیری‌های سیاستی غالب باشد: در نظام‌های پارلمانی (وستمینستر)، روش استادانه‌ای وجود دارد که متضمن تدوین پیشنهاد سیاست است که از صافی پایگان بوروکراتیک می‌گذرد، به تأیید وزیر می‌رسد، با سایر وزارتخانه‌ها به بحث گذاشته می‌شود و سرانجام به سمع هیئت دولت می‌رسد. پس از تصویب در هیئت دولت، همهٔ وزیران متعهد به حمایت از آن سیاست‌اند و این می‌شود «سیاست دولت».

از سوی دیگر، چنانچه این جمع و شخصیت‌های با حیثیت اجتماعی را اشخاصی در نظر بگیریم که فرآیند سیاست را به حرکت درمی‌آورند، گمراه کننده خواهدبود. گزارش چنین است که آنان در دامنه‌ای از سمتها، برای دوره‌هایی نسبتاً کوتاه ـ شاید دو سه سال ـ خدمت کنند، در عرصه‌هایی که پیش از آن چندان شناختی نداشته‌اند. اینان بر پیکرهٔ بزرگی از مسئولانی ریاست می‌کنند که احتمال دارد در عرصهٔ سیاست تجربه و

دانشی بیشتر از رئیسی داشته باشند که در رأس قرار گرفته است و بحثهای زیادی در نوشته‌های مربوط به رابطهٔ بین رهبران سیاسی و مسئولان وجود داشته است. رهبران سیاسی دربارهٔ جهتی که آنان می‌خواهند سیاست به خود بگیرد احتمالاً تصوراتی دارند، اما مسئولان اندیشه‌هایی بیشتر دارند، اندیشه‌هایی مشخص‌تر و درک و حسی در این باره دارند که کدام اندیشه‌ها مؤثر خواهدبود. بنابراین در اغلب موارد، نیروی محرکهٔ سیاست مسئولانی هستند که در پشت رهبر سیاسی قرار گرفته‌اند. بنابراین قوهٔ مجریه به عنوان جایگاه سیاست‌گذاری هم شامل رهبران سیاسی می‌شود و هم مسئولان نهادهایی که تحت مرجعیت رهبر اقدام می‌کنند.

قوهٔ مقننه به عنوان محل سیاست

اما برخی «سیاست» را ورای تصمیمات مسئولان و رهبران سیاسی دانسته‌اند. این گروه چنین استدلال می‌کنند که سیاست به صورت قوانین بیان می‌شود ـ حتی مدعی‌اند که قانون همان سیاست است ـ و بنابراین، جائیکه سیاست بنا می‌گردد در قوهٔ مقننه است. این دیدگاه در آمریکا بسیار رایج است، چرا که در آن کشور تمایز آشکار ساختاری در قوای مقننه و مجریه زمینه‌ساز این دیدگاه است که قانونگذاران انتخابهای سیاستی گسترده را به عمل می‌آورند و قوهٔ مجریه این تصمیمات را به اجرا می‌گذارد و از این رو سیاست‌گذاران در واقع همان قانونگذارانند.

در نظام‌های پارلمانی که انضباط حزبی معمولاً تضمین می‌کند که قانونی که وضع می‌شود همان امر مورد تأیید قوهٔ مجریه باشد چندان موجه نمی‌نماید که مقننه را «سیاست‌گذار» معرفی کنیم. اما در همین حال، در پیرامون قوهٔ مقننه هم «فعالیت سیاستی» قابل توجهی جریان دارد. بحث‌های مجلس قانونگذاری فرصتی فراهم می‌آورد که سیاست

مورد انتقاد قرار بگیرد و توجیه بشود. استماع همگانی از سوی کمیسیون‌های مجلس فرصتی فراهم می‌آورد که شقوق دیگر سیاست را با دست‌اندرکاران مورد تفحص قرار بدهند. چنانچه سیاست را در معنی گستردهٔ کلمه در نظر بیاوریم و به فرآیند توجه کنیم، در آن صورت روشن است که قوهٔ مقننه یکی از مکان‌هایی است که می‌توان سیاست را در آنجا جست.

قوهٔ قضائیه و سیاست

سومین قوهٔ حکومتی قوهٔ قضائیه است و در حالیکه قضات معمولاً نمی‌پذیرند که سیاست‌گذار باشند، زمانهای خاصی وجود دارد که فعالیت سیاسی چشمگیری در دادگاه‌ها جریان دارد. در بسیاری از کشورها، به ویژه در نظام‌های فدرالی (ولی نه صرفاً آنها) احتمال دارد مسایل سیاسی چالش‌گر به دادگاه‌ها راه یابند. تصمیم براون و شورای آموزش در شورایعالی قضایی آمریکا دربارهٔ آموزش و پرورش (دربارهٔ حقوق برابر برای سیاهان آمریکا) و روو وید (دربارهٔ سقط‌جنین) و تصمیم شورایعالی قضایی مابو در استرالیا (دربارهٔ حقوق بومیان دربارهٔ زمین)، تغییر سیاست‌هایی بنیادین بود که بر اثر کشاندن مسئله به دادگاه و دریافت پاسخ مثبت قوهٔ قضائیه رخ داد، بنابراین نمی‌توان دادگاه‌ها را از تعریف خود دربارهٔ مکان سیاست‌گذاری مستثنی کنیم. اما دادگاه چندان مشروعیتی ندارد که به مثابه قانونگذار یا رهبر منتخب در فرآیند سیاست‌گذاری قرار بگیرد و عموماً ادعا می‌شود که قضات در پی سیاست‌گذاری نیستند و قوهٔ قضائیه فقط قانون موجود را تفسیر می‌کند.

علاوه بر دادگاه‌ها، امروزه امکانات دیگری برای پیگیری مسایل سیاست از طریق گذرگاه‌های قضایی وجود دارد مانند داوری‌های تخصصی تازه‌ای که استقرار یافته است، به ویژه در عرصه‌هایی چون

مهاجرت، حقوق مصرف کننده و عملکردهای صنفی. می‌توان ادعا کرد که این دادگاه‌ها صرفاً با اجرای سیاست سروکار دارند اما سیاست، به میزان قابل توجهی، همان چیزی است که این دادگاه‌ها اعمال می‌کنند. داشتن سیاستی که تجارت آزاد را محدود می‌کند جز در صورتی‌که این داوری‌ها آنها را به سود همگان بدانند نباید مجاز باشد بدان معنی که تفسیر این دادگاه‌ها از آنچه به نفع همگان است اساس سیاست بشود. بنابراین مجامع قضایی ـ اعم از دادگاه‌ها و داوری‌ها ـ مکان دیگری برای فعالیت سیاسی است.

نقشه‌های سازمانی گسترده‌تر

مضامین حاصل از تقسیم‌پذیری سازمانی

حکومت به نهادهایی که به لحاظ نقش تخصصی‌اند تقسیم می‌شود ـ ادارهٔ مهاجرت وزارت آموزش و پرورش وزارت امور مالیاتی و دارایی و مانند اینها ـ اما تقسیم کار سیاست‌گذاری به چنین تقسیمات به طور شفاف مجزا امر دشوارتری است. پرداختن به مسئله‌ای سیاستی مانند مصرف الکل و رانندگی، مستلزم فعالیت مشترک پایگان‌های مختلف ـ مثلاً، پلیس، وزارت راه، وزارت بهداشت و مانند آنهاست. می‌توان، به صورت الگو، انتظار داشت که مسئولان مربوطه به منشاء قدرت ـ یعنی، به هیئت دولت ـ مراجعه می‌کنند و پشتیبانی لازم را برای فعالیت‌شان تأمین می‌کنند، که در آن صورت، دولت برآمد مورد توافق را بر همهٔ وزیران و مقامات مسؤول‌شان تحمیل می‌کند. اما پژوهش حاکی از آن است که مقامات به طور نسبی مایل نیستند که برای حل و فصل دعاوی بین وزارتخانه‌ها به هیئت دولت مراجعه کنند مگر اینکه همهٔ راه‌ها را برای دستیابی به توافقی با سایر مسئولان امتحان کرده باشند (پینتر ۱۹۸۱). آنان نمی‌خواهند که همه چیز منوط به خطوط شفاف اقتدار بشود.

بنابراین «سیاست‌گذاری» متضمن گفتگو با مقامات مسئول در دیگر عرصه‌های عملکردی است.

در سایر سطوح حکومتی نیز لازم است گفتگو شود. قدرت در حکومت به‌طور مشخص در یک نقطه تمرکز نیافته است، بلکه از بسیاری جهات در سراسر نظام انتشار یافته است. معمولاً نوعی پراکنش قدرت به سطوح محلی و منطقه‌ای وجود دارد، گرچه میزان این پراکنش متغیر است: در نظام‌های فدرال، بسیار برجسته است و بسیار خوب از آن محافظت می‌شود، اما حتی در نظام‌های یگانه به ندرت تمرکز کامل قدرت در مرکز وجود دارد و به شیوه‌ای روزافزون، فعالیت سیاست در عرصه‌های بین‌المللی، مانند اتحادیهٔ اروپا، نمادهای سازمان ملل و سازمان تجارت جهانی، در حال اجرا است.

اگر چه می‌توان از «دستگاه حکومت» سخن گفت، نمی‌توان همهٔ سازمان‌های دولتی را صرفاً ابزارهای رهبران قانونی در نظر گرفت. مثلاً، اغلب پلیس دارای خودگردانی قابل توجهی از هدایت دولتی است. برخی تشکیلات به درجه‌ای از خود ـ گردانی از قدرت مرکزی نیازمندند تا اصولاً بتوانند عمل کنند. مثلاً، دادگاه‌ها اگر بخواهیم عرصه‌های بی‌طرفی برای رفع دعاوی باشند لازم است از دولت مستقل باشند. در حالی‌که می‌توان به دانشگاه‌ها بودجه دولتی داد، این نهادها تمایلی ندارند که خود را ابزاری برای دولتی ببینند که بودجهٔ آنان را تأمین می‌کند و اگر چه حکومت‌ها اغلب سرمایه‌گذاری‌های تجاری همچون خدمات مخابرات و ارتباطات یا راه‌آهن را اداره می‌کنند، این مجموعه‌ها از خودگردانی عملیاتی قابل توجهی برخوردارند تا این امکان که ماندگاری تجاری‌شان با فشارهای سیاسی مورد مصالحه قرار بگیرد به حداقل برسد.

کار سیاست اغلب متضمن بسیج قدرت از بیرون حکومت است. ایجاد سیاستی مثلاً، دربارهٔ مصرف ماری جوانا و رانندگی می‌تواند

نمایندگان حرفهٔ پزشکی، گروه‌های هوادار آزادی‌های مدنی و کلیساها را درگیر کند که هر یک می‌تواند با ادعای اقتدار دربارهٔ مضامین پزشکی یا اخلاقی پیشنهادهای سیاست سخن بگوید. به همان‌سان، ممکن است اقتداری از خارج کشور هم موردنظر باشد. مثلاً، می‌توان توافق بین‌المللی را بسیج کرد تا به حرکت‌های سیاست‌های داخلی که پیشنهاد شده است قدرت بدهند؛ مثلاً، ممکن است دربارهٔ موادمخدر توافقی بین‌المللی وجود داشته باشد که سختی دربارهٔ مصرف ماری جوانا بگوید که بتوان از آن برای تدوین سیاستی دربارهٔ مسایلی چون ماری‌جوانا و رانندگی بهره گرفت.

ایجاد زمینهٔ مشترک برای مشارکت کنندگان در سیاست

چون فرآیند سیاست بسیار پراکنده است، مشارکت‌کنندگان اقداماتی برای جمع کردن آن انجام می‌دهند. در فصل ۲ مشاهده کردیم که می‌توان جماعات سیاست‌گذار را شناسایی کرد که از کسانی تشکیل می‌شود که مدعی‌اند دست‌اندرکار سیاست در عرصه‌های خاص‌اند و آنانکه یاد گرفته‌اند چگونه باهم دیگر همکاری کنند. منشاء اینها مناسباتی غیررسمی است و می‌تواند به همان‌سان باقی بماند، اما برای مشارکت‌کنندگان گرایشی وجود دارد که برای نهادینه ساختن آنها می‌کوشد ـ یعنی، به آنها صورتی سازمانی می‌دهد.

اغلب نخستین گام را شناسایی صدای واحدی می‌دانند که موکلان یا بهره‌وران از آن سیاست را معرفی می‌کنند ـ مثلاً، تشکیل انجمن واحد مزرعه‌داران که معرف کشاورزان باشد. محتمل است که حکومت مشوق این امر باشد زیرا برای حکومت آسان‌تر است که با منافع سازمان یافته سروکار داشته باشد تا منافعی که فاقد سازمان است و فراهم آوردن یارانه برای (مثلاً) سازمان ملی مصرف‌کنندگان برای آنکه صدای واحدی بتواند این منافع پراکنده را معرفی کند امری ارزشمند است.

ورای این امر، پوشش‌های نهادین متنوعی برای جماعت‌های سیاست‌گذار وجود دارد: شوراهای مشاوره‌ای، گردهمائی‌های صنعتی، تریبون‌های سیاسی و مانند این‌ها. برای شناسایی رسمی اهمیت سیاسی گسترهٔ اشخاصی که درگیر سیاست‌اند و ادغام آنان در ساختار رسمی راه‌هایی وجود دارد. این هیئت‌ها به میزانی که از هستی سازمانی خود ـ فرمانی برخوردارند از هم متمایز می‌شوند. ممکن است صرفاً هر از گاهی از سوی وزیر فراخوانده شوند، اما بعضی هم به شیوه‌ای مطمئن‌تر نهادینه شده‌اند و دفترها و کارکنان خاص خود را دارند و حتی ممکن است در قوهٔ مقننه نیز رسمیت یافته باشند. ترتیبات سازمانی رسمیت یافتن جماعت‌های سیاسی بسیار متنوع است و از منطق خاصی برخوردار نیست؛ آنچه ثابت است اینکه مشارکت‌کنندگان در فرآیند سیاست مناسبات پایداری در سراسر محدوده‌های سازمانی ایجاد می‌کنند و می‌کوشند این مناسبات در ساختار رسمی از ثبات و شناسایی مشخصی برخوردار شود، تا بتوان از آنها برای ایجاد سیاست همچنان استفاده کرد.

سیاست: کجا آن را می‌جوئیم؟

ممکن است چنین به نظر برسد که این بحث جالب است ولی جامع نیست: هنوز روشن نیست که سیاست کجا بنا می‌شود. به نظر می‌رسد که همچون «بازی خس بر آب» در داستان دامون رانیون: همه می‌دانند که در جریان است، اما هیچ‌کس در واقع رویداد آن را نمی‌بیند. پس سیاست کجا بنا می‌شود؟ پاسخ از این قرار است: «بستگی دارد» ـ اما می‌توان پاسخی مشخص‌تر ارائه کرد که امیدوارکننده‌تر باشد.

بستگی دارد که *منظورمان از سیاست* چیست؟

مشاهده کردیم که سیاست معانی چندی دارد ـ به طرز قابل توجه معانی قدرت، تخصص و نظم ـ و اینکه این واژه می‌تواند به چیزهایی نسبتاً

متفاوت اشاره داشته باشد، از اعلان مشخصی که وزیر به عمل آورد («تصمیم سیاستی») تا الگوی گسترده اقدامی جمعی در عرصه‌ای معین (مثلاً، «سیاست اجتماعی»). به میزانی که سیاست را انتخاب‌هایی آگاه از سوی تصمیم‌گیرندگان مجاز در نظر بیاوریم، در آن صورت در نهادهای رسمی حکومت آن را می‌جوئیم: در تصمیمات هیئت دولت و وزیران، که به طور رسمی ثبت و رسماً اعلام می‌شود: «سیاست دولت دربارهٔ گازهای گلخانه‌ای از این قرار است.» به میزانی که سیاست را در معنایی گسترده‌تر ببینیم ـ مثل «سیاست اجتماعی ـ می‌خواهیم نگاهی گسترده‌تر داشته باشیم: نه صرفاً در آنچه حکومت می‌گوید، بلکه در اینکه منابع چگونه اختصاص می‌یابد، ارزش‌هایی که مشارکت‌کنندگان دارند و آنچه سایر سازمان‌های بیرون از دولت انجام می‌دهند. مثلاً، کاسلز (۱۹۹۱) توجه دارد که در اروپا، کسانی که به سبب بیماری نمی‌توانند کار کنند به‌طور کلی زیرپوشش مزایای نظام رفاه اجتماعی قرار می‌گیرند، در حالیکه در استرالیا، قانون کارفرما را موظف می‌سازد تا مدت زمان معینی در سال حقوق کارگر را بپردازد (مرخصی استعلاجی). ارائه شرح خوبی از سیاست امنیت اجتماعی، مستلزم آن است که مطمئن شویم این شرح هر دو نوع تأمین را پوشش بدهد. این امر بدان‌معنی است که لازم است به شیوه‌ای گسترده‌تر به عملکرد سایر شرکت‌کنندگان بنگریم و گفته‌های رهبران مشروع را در نظر بگیریم.

به ماهیت مسئله بستگی دارد.

جائیکه به دنبال سیاست می‌گردیم بستگی دارد به اینکه تا چه اندازه می‌توان به مسایل «در خانه» پرداخت ـ یعنی، توسط مقامات نهاد عمده ـ و تا چه اندازه به «بیرونی‌ها» بازمی‌گردد. این موضوع درجاتی دارد و تمایزی مطلق نیست: اغلب مسایل سیاست درجه‌ای از درونداد «بیرونی»

را اقتضاء می‌کند، خواه از سوی سایر مقامات مسئول باشد و خواه از سوی غیر آنها. اما خوب است که به سه سطح متمایز «نفوذپذیری» قایل شویم.

نخستین سطح را «کار درونی» می‌توان نامید: در این سطح موضوعات سیاست دغدغهٔ عامل مسئول در آن عرصه است و هیچ مشارکت کنندهٔ دیگر که علاقه‌مند مشارکت در فرآیند سیاست باشد یا ظرفیت انجام دادن چنین امری را داشته باشد وجود ندارد. در آنجا که «سیاست» را به معنی «روش پذیرفتهٔ عملیات» درک می‌کنیم (مثلاً، «سیاست ما این است که اقدامی دربارهٔ شکایتی نشود مگر آنکه شکایت به صورت مکتوب توسط شاکی ارائه شود»)، می‌توان دید که این در بیرون از نهاد عامل علاقه‌ای را به مسئلهٔ سیاست جلب نمی‌کند، لیکن به میزانی که اشخاص بیرونی به مسئلهٔ سیاست علاقه‌ای نداشته باشند. در این صورت نهاد عامل جایی است که باید در آنجا به دنبال سیاست بگردیم ـ نه تنها آنچه می‌گوید، بلکه آنچه می‌کند، چگونگی سازماندهی آن و موضوعاتی که بدان‌ها توجه دارد ـ و تا اندازه‌ای هم، رهبران سیاسی که بر آن نظارت می‌کنند.

سطح دوم را می‌توان «جماعت کارشناس» نامید: عرصهٔ سیاست در بیرون از نهاد عامل مورد توجه است، اما به‌طور عمده دغدغهٔ کارشناسان است و توجه همگانی چندانی را به خود جلب نمی‌کند. این امر ایجاد رابطهٔ میان کارشناسان را تسهیل می‌کند؛ این رابطه‌ها می‌توانند از ثباتی نسبی برخوردار باشد و به میزانی که این رابطه‌ها ثبات داشته باشند، تحلیل‌گران از آنها با عنوان الگوی «جماعت سیاست‌گذار»، «شبکه مسئله»، «فرو ـ دولت» و مانند این‌ها یاد می‌کنند.

سطح سوم را می‌توان «چالش آشکار» نامید، که منظور ما از آن سطحی است که فراتر از کارشناسان رفته و احتمالاً موضوع مباحث

همگانی می‌شود، در وضعیت کنونی بازی، شق‌های گوناگون و مراتب و آرایش سازمانی مشارکت‌کنندگان در رسانه‌ها، شاید هم در قوهٔ مقننه مورد بحث قرار می‌گیرد. در این اوضاع، فرآیند سیاست به احتمال بیشتر به اقدام رسمی و نهادین می‌کشد ـ مثلاً، اظهارنظر وزارتی، یا ارائه قانونی جدید ـ که به طور نسبی در معرض دید است، گرچه مذاکرات مقدماتی آن چندان مرئی نیست.

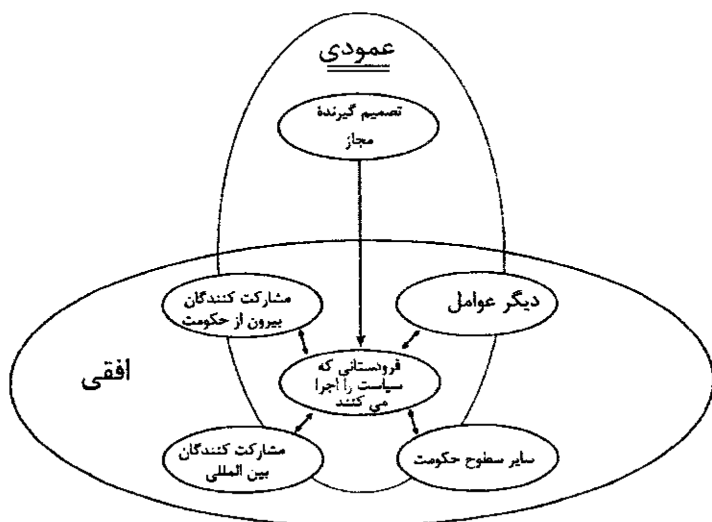
سخن گفتن از این سطوح سه‌گانه به نوعی تمایزی تصنعی قلمداد می‌شود اما چنین تمایزی به ما کمک می‌کند توجه خود را بر انواعی متفاوت از عرصه‌های اقدام، متمرکز سازیم. به هر روی، باید به یاد داشته باشیم که هیچ مانع و مرزبندی ثابتی بین این سطوح وجود ندارد. در مثال نهادی که مطالبه می‌کرد شکایت‌ها باید مکتوب باشد، می‌توان دید که اگر کسی به دیوان عدالت دربارهٔ مضامین این قاعده شکایت می‌کرد حتی روندهای درونی نهاد عامل هم می‌تواند برای بیرونها و شاید همگان، موضوعیت داشته باشد. مشارکت‌کنندگان در جماعت کارشناس چنانچه روشهای کار در عرصه‌های کارشناسی رضایتبخش نباشد، همیشه می‌توانند موضوع را «همگانی سازند». برعکس، رهبران سیاسی در عرصه‌های همگانی احتمال دارد در پی محول کردن مسئله‌ای دشوار در سیاست به «خبرگان» (یعنی، جماعت کارشناس) برآیند و از آن بخواهند راه حلی بیابند.

به ابعاد فرآیند سیاست بستگی دارد

تا اینجا دامنهٔ نسبتاً گسترده‌ای از کاربردهای واژهٔ «سیاست» را، از معنای محدود (مثلاً، «سیاست سلامت» به معنی آنچه وزیر فعلی به عنوان سیاست اعلام کرده است) تا معنای گستردهٔ («سیاست سلامت» به معنی تمامی مجموعه ترتیبات، ادراکات و تعهداتی حاکم بر تدارک مراقبت

سلامت)، بی‌آنکه دربارهٔ رابطهٔ بین آنها چیزی بپرسیم. این همه تنوع در اصطلاح‌شناسی برای چیست و چرا به جای آنکه از همان آغاز شفاف سازی کنند این گونه‌گونی در این بحث تحمل می‌شود؟ دلیلش این است که سیاست دو بعد دارد، «عمودی» و «افقی» و کاربردهای مختلف به ابعاد مختلف مربوط می‌شود.

در بعد عمودی، «سیاست» به صورت انتقال تصمیمات مجاز در سوی پایین است. تصمیم‌گیران مجاز مسیرهایی را برای اقدام برمی‌گزینند که ارزشهای آنان را به حداکثر می‌رساند و این‌ها را به مقامات مسئول تابع برای اجرا انتقال می‌دهند. (ممکن است که مقاماتِ تابعِ مسیرهای اقدام را برای تأیید به بالا بفرستند ولی تصمیم‌گیرندگان بازهم باید مجوز خود را بدهند.) این بعد بر اقدام اجرایی تأکید دارد، بر انتخاب عقلی و نیروی قدرت مشروع. به توانایی و ظرفیت مقامات فرودست برای اعمال این تصمیمات مربوط می‌شود «مسئلهٔ اجرا» و به شیوه‌های ساختار فرآیند حکومت به طوری که به این توافق نایل شود.



نمودار ۱-۳- ابعاد عمودی و افقی سیاست

بعد افقی به مناسبات بین سیاست‌گذاران در سازمان‌های مختلف توجه دارد ـ یعنی، بیرون از راستای قدرت پایگانی. این بعد توجه دارد که کار سیاست در سراسر مرزهای سازمانی و نیز در درون آنها رخ می‌دهد و متضمن ساختار ادراکات و تعهدات در میان مشارکت‌کنندگان در سازمان‌های مختلف و همچنین انتقال پایگانی تصمیمات مجاز در درون هر سازمان واحدی است. به ماهیت این ارتباطات در عرض سازمان‌ها توجه دارد و به چگونگی تشکیل و حفظ آنها، به چارچوب‌های تفسیری که مشارکت کنندگان در فهم مسایل سیاست به کار می‌برند و صورت‌بندی‌های نهادینی که اینها در آن صورت بسیج می‌شوند.

این دو بعد دوشق متفاوت نیست: برعکس، هر یک می‌خواهد دیگری را مفروض بدارد. اجرای تصمیم مجاز مستلزم همکاری دیگرانی در بیرون از راستای قدرت پایگانی است که در هر مورد مناسبت دارند و تفاهم حاصل در صفحهٔ افقی باید از طریق ابزارهای بعد عمودی اعمال شود. تصمیم وزارتی، دستورالعمل سیاستی، مقررات. اما این دو بعد پاسخهای متفاوتی به این سؤال ما می‌دهند که «سیاست کجا بنا می‌شود؟» در بعد عمودی، سیاست هنگامی بنا می‌شود که تصمیم گیرندهٔ مجاز رضایت می‌دهد، بنابراین توجه بر دفتر وزارتی، اجلاس هیئت دولت، مجلس متمرکز می‌شود. در بعد افقی، سیاست از مجموعهٔ پیچیده‌ای از مناسبات میان مشارکت کنندگان برمی‌خیزد که در آن پیوستگی و ابهام به همان اندازهٔ انتخابهای شفاف بارز است، بنابراین شناسایی نقطه‌ای که سیاست در آنجا «بنا» می‌شود دشوار است: بلکه بیشتر با فرآیندی پیوسته از تدوین و باز ـ تدوین سروکار داریم.

> در آن صورت فرآیند سیاست عمومی نمایشنامه‌ای است چند شخصی که در چندین عرصه جریان دارد و بعضی از آنها محتمل است که وضعیت‌های سازمانی پیچیده‌ای در مقیاسی گسترده باشند. تصمیم‌گیری‌ها برآمد و حاصل این نمایش است، نه اینکه اقدامی اراده‌مند و داوطلبانه، فردی و گسسته باشد. نمایش پیوسته است. تصمیمات برچسب‌های راحت و مناسبی است که به پیشینه‌های خیالی برآمدهای آشکار ستیزهای نامطمئن به صورت پسا موردی می‌زنند.
> (شفر ۱۴۸: ۱۹۲۷)

این هر دو بعد اجزای فرآیند سیاست است، بنابراین نمی‌توان هیچ یک را کنار گذاشت، این گفته به معنی آن است که باید بپذیریم برای این پرسش ما بیش از یک پاسخ وجود دارد.

درس دیگری که باید گرفت اینکه چون منشاء سیاست به روشنی گسترده‌تر از «حکومت» است، بحث دربارهٔ نقش نسبی حکومت، تجارت و سازمان‌های غیردولتی شفاف‌تر می‌شود. سیاست به روشنی «عمومی» است، اما این به معنی «دولتی» نیست. سیاست مستلزم اعمال اقتدار حکومتی است، اما مقامات مسئول حکومتی و شخصیت‌های مقتدر تنها کسانی نیستند که درگیر آنند و لزوماً بازیگرانی که هدایتگر باشند هم نیستند. سیاست‌گذاری دربارهٔ مراحل اقدام برای پیش‌بینی و رویارویی با سیل در دره‌ای که رودخانه دارد احتمالاً نه تنها نهاد مربوط به فوریتها را درگیر می‌سازد، بلکه شماری از دیگر وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی را نیز درگیر می‌کنند: نیروهای دفاعی، مقامات محلی و منطقه‌ای، انجمن‌های تجاری و گستره‌ای از گروه‌های اجتماعی درگیر می‌شوند. اقتدار حکومت بسیج می‌شود، اما اقتدار این هیئت‌های دیگر نیز به حرکت درمی‌آید: فرآیند سیاست به ایجاد تعهد در داخل و در خارج دولت توجه دارد.

اکراه هیئت‌های تجاری و غیردولتی از به کار بردن واژهٔ «سیاست» در

این وضعیت کمتر گیج کننده است: این مجموعه‌ها به ایجاد فعالیت در مقیاسی گسترده چندان علاقه‌ای ندارند و بیشتر متوجه فعالیت‌های خویش‌اند، که می‌توانند از واژه‌های دیگری برای آن استفاده کنند. بعید است که روندهای پذیرفتهٔ عملیاتی خود را به عنوان «سیاست» توصیف کنند، امری که دربارهٔ نهادهای دولتی بسیار محتمل است. هنگامیکه به شبکهٔ گسترده‌تر سیاست عمومی کشانده می‌شوند ـ مثلاً، به صورت محیط‌زیست یا فرصت استخدامی برابر ـ به احتمال بیشتر از واژهٔ «سیاست» استفاده می‌کنند ـ مثلاً، «سیاست ما دربارهٔ حفظ محیط‌زیست» ـ تا در عرصه‌هایی که با وضوح بیشتر «داخلی» محسوب می‌شوند (مثل پوشش بازار).

این امر بدان‌معنی است که «سیاست چیزی از نوع هدف متحرک باقی می‌ماند، اما تصور شفاف‌تری از دلیل چنین امری داریم و درباره چیزی که در جستجوی آنیم: یعنی، ایجاد فعالیت در عرصه‌ای گسترده. نتیجهٔ این فعالیت می‌تواند از سوی رهبران قانونی در حکومت اعلام بشود و از فورمول‌هایی چون «تصمیم گرفته‌اند که...» استفاده می‌کنند، اما در حالی‌که «اعمال» حرکات سیاسی بدین شیوه از سوی این شخصیت‌ها مهم است، این اشخاص تنها عامل مهم یا حتی مهمترین عامل در این فعالیت نیز محسوب نمی‌شوند. بنابراین در حالی‌که می‌توان کندوکاو خود را از آنجا آغازید، برای فهم کامل این فرآیند رهبری که با واژهٔ «سیاست» بیان می‌شود انتظار می‌رود بتوانیم اندکی فراتر بنگریم.

برای مطالعهٔ بیشتر

مطالعات بعدی شما بستگی به جهت نگرش شما دارد. بسیاری از متون سیاست بخشی را به «نهادهای حکومتی» اختصاص می‌دهند که در منظر عمودی قرار می‌گیرد: کونسیدین (۱۹۹۴) و هاولت و رامش (۱۹۹۵)

نمونه‌های خوبی به شمار می‌آیند. این دو شرح نسبتاً سنتی از جهان سیاست اکنون با انبوه گسترده نوشته‌هایی که دربارهٔ ارتباطات افقی در میان سیاست‌گذاران وجود دارد به کناری رانده شده‌اند ـ یعنی ادبیات مربوط به «شبکه» و «جماعت». رودز (۱۹۹۳) و کولمن و اسکوگستاد (۱۹۹۰) نمونه‌های خوبی از رویکرد «جماعتهای سیاست‌گذار» است و ساباتیرو جنکینز ـ اسمیت (۱۹۹۳) نقد خوبی در این باره است. این اثر بیشتر به تمرکز بر مشخصه‌های الگوهای خاص ارتباطی گرایش دارد تا تحلیل بعد افقی بدان سان (برای مثال، وان واردن و اشمیر ۱۹۹۲ را ببینید) و پژوهشگر سیاست با خواندن برخی ادبیات سازمانی دربارهٔ بعد افقی سازمان ممکن است بیش از این بیاموزد (مثلاً، پرو ۱۹۸۶: اسکات ومایر ۱۹۹۱) و به کار بستن آن در عرصهٔ سیاست.

فصل ۴

سیاست برای چیست؟

شاید اغلب از آن‌رو نمی‌پرسند «سیاست برای چیست؟» که پاسخ این سؤال بدیهی به نظر می‌رسد. همین دلیل خوبی است برای پرسیدن چنین سؤالی زیرا چیزی را پیش می‌کشد که مفروض می‌پندارند؛ عناصری که چون تصور می‌شود در میان همه مشترک است مورد تدقیق قرار نمی‌گیرند. همچنین این سؤال را عنوان می‌کند که به جای سیاست چه شق‌های دیگری وجود دارد؟ یعنی، همان چیزی که بعضی آن را «نادرست معنادار» می‌نامند. چنانچه فاقد سیاست بودیم به جای آن چه می‌داشتیم؟

فراوان‌ترین الگو واره

در بررسی سیاست، فراوان‌ترین الگو واره را به صورت اعمال اقتدار برای دستیابی به هدفهای جمعی می‌بینند. سیاست را به صورت دنبال کردن هدف‌ها می‌فهمند: سیاست ما همان چیزی است که می‌خواهیم به دست بیاوریم. مطمئناً، این فرض که سیاست رشته اقداماتی هدف‌دار است (اندرسن و همکاران ۱۹۸۴:۴) اساس تعاریف عمدهٔ سیاست را تشکیل می‌دهد. لاسول و کاپلان در تعریف سیاست آن را برنامهٔ پیشنهاده دربارهٔ

هدفها، ارزشها و عملکرد می‌داند (۷۱: ۱۹۷۰) و فریدریش صراحتاً می‌گوید: «اساس مفهوم سیاست، وجود هدف، منظور یا مقصود است.» (۱۹۶۳ :۷۰).

درک سیاست به مثابه تعقیب مقاصد مجاز، از آن رو برای «عقل سلیم» یا «عقل متعارف» جذابیت دارد که دو فرض بسیار رایج را در هم ادغام می‌کند: نخست اینکه دولت برای دنبال کردن مقاصدی وجود دارد و دوم، این هدف‌ها بهبودی بهینه را برای رفاه افراد در نظر دارند.

شاید این فرض دوم ـ که هدف دولت باید بیشینه کردن رفاه افراد باشد ـ منطقاً باید اول قرار بگیرد. در اینجا، فراوان‌ترین الگو واره در نوشته‌های دربارهٔ سیاست را در سنّت جرمی بنتهام و فایده باوران می‌توان یافت که معتقدند توجیه وجودی حکومت در ظرفیت آن برای پیشبرد بیشترین شادی برای بیشترین عده است. این رویکرد که در مفهوم بهینگی پارتو گسترش یافته است (بهترین اقدام آن است که شخصی را بهبود می‌بخشد و وضعیت هیچ کس را بدتر نمی‌سازد) اساس تحلیل عمده در سیاست است (جنکینز ـ اسمیت ف ۱: ۱۹۹۰ را ببینید). برای یافتن محاسبهٔ «بهترین» گزینهٔ سیاست بسیار کوشیده‌اند و به‌طور کلی این کوشش‌ها براساس محاسبهٔ امتیاز نسبی علایق مختلف دستیابی به هدف مطلوب در هر گزینه بوده است.

البته، بحث در این باره که دولت چه هدف‌هایی باید داشته باشد، بر مبنای این فرضیه است که حکومت از آن نوع مخلوقاتی است که می‌تواند هدفمند باشد و هدف‌هایش را دنبال کند ـ یعنی، موجودی واحد است که برای خود ذهنی دارد: منسجم، هدفمند و پایگانی است. می‌توان سازمان را به مثابه یک کل پنداشت: که برای اجرای مقاصدی وجود دارد و این مقاصد در رأس تعریف می‌شوند. از این منظر، سیاست مشخص کردن این مقاصد است و هنگامیکه به این مقاصد نایل شود اجرا می‌شود. از

این منظر می‌توان فرآیند سیاست را فرآیندی پنداشت شامل مراحلی چند:

۱ـ تعیین اهداف. نخستین پرسش همان است که هدف چیست. از این منظر، تصمیمات رهبران صاحب اقتدار هدف را تعیین می‌کند. چنانچه بخواهند اقدامی معقول بکنند، لازم است هدفهایی را که می‌خواهند بدان‌ها نایل شوند به صورتی شفاف ارائه دهند.

۲. انتخاب مسیر اقدام. پس از آنکه رهبران به شفاف سازی هدف‌ها پرداختند، به انتخاب مسیر اقدام برای تحقق این هدف‌ها مبادرت می‌ورزند، در حالی‌که هزینهٔ نسبی هر مسیر اقدام ممکن را موردنظر دارند.

۳. اجرای مسیرهای اقدام. پس از آن سایر کارکنان باید به اجرای مسیرهای اقدامی که انتخاب شده است بپردازند و بقیهٔ فرآیند سازمانی را به عنوان اجرای این انتخاب‌ها توصیف می‌کنند.

۴. ارزشیابی نتایج. اکنون می‌توان (و باید) برآمد اجرای این تصمیم را ارزشیابی کرد: «آیا این تصمیم به‌طور کامل و به شیوه‌ای اقتصادی تحقق یافت؟» (ارزشیابی کارآمدی) و «آیا اجرای این تصمیم بر مسئله‌ای که این سیاست معطوف بدان است تأثیر موردانتظار را داشته است؟» (ارزشیابی اثربخشی).

۵. تعدیل سیاست. در صورت ضرورت، در پرتو ارزشیابی، سیاست اصلاح می‌شود.

هدف در مقام راهنمای فرآیند سیاست

این نمایش «خطی» سیاست به عنوان پیشرفت منظم از هدف به نتیجه یا برونداد چنان منطقی و بدون استثناء به نظر می‌رسد ـ و تقریباً عقل متعارف می‌نماید ـ که شاید عجیب بنماید اگر فعالان گزارش بدهند که این

امر با تجربهٔ آنان متفاوت است. در اینجا، یکی از معماهایی که تحلیلگران و دست اندرکاران سیاست با آن روبرویند عدم ارتباط بین شیوهٔ سخن گفتن دربارهٔ سیاست و شیوه‌هایی است که آن را تجربه می‌کنند. اشخاص به صورت پیگیری مجموعهٔ شفافی از هدفهای مورد توافق دربارهٔ سیاست سخن می‌گویند: «اهداف این سیاست عبارتند از...»، اما اغلب در تجربه‌شان از فرآیند سیاست گزارش می‌دهند که مشاهدهٔ این هدف‌های مورد توافق دشوار است: دستیابی یا حفظ توافق دشوار است، هدف‌ها شفاف نیستند و این فرآیند دربارهٔ گفتگوی مداوم و جستجوی تعهد نسبت به آن به همان اندازه اهمیت دارد که دربارهٔ دستیابی به هدف‌های شناخته شده مطرح است.

مثلاً، مشارکت کنندگان درمی‌یابند که حتی در درون سازمان واحد همیشه آشکار نیست که چه هدف‌هایی دنبال می‌شود. علت این امر ممکن است فقدان هدف‌هایی باشد که به شیوه‌ای شفاف بیان شده باشند، یا اگر چنین هدف‌هایی هم باشند، به نظر نمی‌رسد که در تعیین آنچه اشخاص انجام می‌دهند اهمیت چندانی داشته باشد. ممکن است در کتابی مزین اهداف سازمانی آمده باشد، اما اکثر اشخاصی که در سازمان‌اند یا آن را ندیده‌اند یا اگر هم دیده‌اند بین آنچه در کتاب آمده و شیوه انجام کارهای خویش چندان ارتباطی نمی‌بینند. یا ممکن است چندین بیانیهٔ هدف سیاست سازمان وجود داشته باشد که با همدیگر ناسازگار باشند، مثلاً، «هدف سیاست مهاجرت حفظ یکپارچگی فرهنگی ما است، تا ارتباطات خانوادگی را تقویت کنیم، مهاجرت نیروی کار را تسهیل، اشتغال نیروی کار موجود را محافظت و وظایف بین‌المللی خود را متحقق سازیم.» همهٔ اینها بیان معتبر نتیجهٔ مطلوب است، اما احتمال دارد که پیگیری یک هدف به زیان هدفی دیگر باشد، بنابراین توصیف فعالیت به عنوان پیگیری این هدف‌های سیاستی خیلی روشنگر نخواهدبود.

در واقع، ارائهٔ فعالیت سازمان‌یافته به مثابه نتیجه هدف‌های تعریف شده ماهیتی نسبتاً غیرواقعی به آن می‌دهد. مسئله این نیست که بیانیهٔ اهداف را نتوان یافت، یا اینکه بیانیه همزبانی اعمال نکند: به نظر می‌رسد که شماری از فرآیندهایی دیگر در کار است. اشخاص در سازمان می‌خواهند مهارت‌های حرفه‌ای‌شان را به نمایش بگذارند، روندهای عملیاتی پذیرفتهٔ سازمانی را اجرا کنند و روابطی پایدار را با مشتریان سازمان حفظ کنند. در انجام دادن این کار، ممکن است به بیان اهداف اشاره کنند، که اهمیت آن روشن است، اما فهم فعالیت‌های آن صرفاً به صورت تلاش برای نیل به این هدف‌ها گمراه کننده خواهدبود.

این فرض هم بی‌مورد است که تصور شود فعالیت سازمان را برحسب هدف‌های تعریف شده مورد ارزشیابی قرار بدهند. ممکن است نوعی ارزشیابی صوری برحسب اهداف در میان باشد، اما فعالیت را به صورت عملکرد عادی سازمان نیز مورد ارزشیابی قرار می‌دهند. ممکن است کار معلم برحسب موفقیت دانش‌آموزان در نیل به هدف‌های تعریف شدهٔ یادگیری مورد ارزشیابی قرار گیرد، اما احتمال دارد که شیوهٔ واقعی‌تری هم برای ارزشیابی آن وجود داشته باشد: «آیا معضل انضباطی داریم؟» آیا سطح سروصدای کلاس در دامنهٔ انتظارات طبیعی است؟» «آیا پدر و مادرها شکایتی داشته‌اند؟» «آیا دانش‌آموختگان بدون مشکل به سال بالاتر می‌روند؟» و مانند اینها.

این شیوهٔ ارزشیابی فعالیت سازمان که «سوگیری فرآیندی» دارد می‌تواند همراستای عملکردهای «هدف ـ بنیاد» که رسمی‌تر است برای ارزشیابی به کار رود. بازرسان آموزشی، مدیران مدارس و پدر و مادرها برای ارزشیابی آنچه در کلاس درس می‌گذرد احتمالاً از شیوه‌های ارزشیابی متفاوتی بهره می‌گیرند. با بسط همین نکته، می‌توان گفت که این اشخاص هدفهای آموزشی متفاوتی را موردنظر قرار می‌دهند، اما این امر

مستلزم آن است که منظر آنان را دربارهٔ فرآیند به صورت هدف‌هایی شفاف بیان کنیم و این کار ممکن است چندان کمکی به ما نکند. تعجبی نخواهدداشت که دریابیم مدیر مدرسه ترجیح می‌دهد کلاس ساکت باشد و معضل انضباطی آن چنانی در میان نباشد و پدر و مادرها شاکی نباشند، اما آیا این بدان معنی است که همین‌ها هدف مدیر یا مدرسه است؟

اما (همچنانکه این مثال نشان می‌دهد) به هر روی، مسئله هدف را معمولاً نمی‌توان به یک سازمان واحد محدود کرد. همچنانکه در فصل پیش مشاهده کردیم، فرآیند سیاست مشارکت‌کنندگان بسیاری را دربرمی‌گیرد و احتمال دارد که آنان هدف‌های متمایزی را دنبال کنند، که می‌توانند ناقضِ یکدیگر باشد و دیدگاه‌های متمایزی دربارهٔ چگونگی برنامه داشته باشند. مسئله صرفاً این نیست که اندیشه‌های مختلفی در این باره داشته باشند که چه اقدامی باید کرد: ممکن است دیدگاه‌های نسبتاً متمایزی در این باره داشته باشند که مسئله چیست؟ همچنانکه دربارهٔ مثال مستی در عرصهٔ همگانی در فصل ۲ مشاهده کردیم متخصصان مختلف برحسب نوع فعالیت و تخصص خویش تفسیرهای متفاوتی دربارهٔ نقش‌های مختلف مسئله دارند و دربارهٔ سیاست مناسب در پاسخ به آن تصورات متفاوتی ارائه می‌دهند. بنابراین تعیین هدف‌های سیاست مسئله گروهی از سیاست گذاران نیست که مستقل از وضعیت تعیین می‌کنند هدف همهٔ مشارکت کنندگان چه خواهدبود: دامنه‌ای از طرف‌های علاقه‌مند وجود دارد که تحلیل خاص خود را دربارهٔ مسئله دارند و در پی حمایت گسترده‌تر از فعالیتی‌اند که به نظر آنان مناسب‌ترین مسیر اقدام است.

این بدان معنی است که رابطهٔ بین اقدام و اهداف سیاست به صورت معضلی درمی‌آید: نمی‌توان آن را مفروض دانست. ممکن است تعدادی

هدف‌های سیاسی در جریان باشد. حتی هنگامی‌که فعالیت در پاسخ به هدف‌هایی اعلام شده صورت می‌گیرد، می‌تواند با هدفی دیگر در تقابل باشد. اقدامی که در پی هدف‌های سیاسی گشودن بازار نیروی کار و پاسخگویی به وظایف بین‌المللی ما صورت می‌گیرد می‌تواند بر ضد هدفهای حمایت از اشتغال و حفظ میراث فرهنگی ما باشد و اهداف اعلام شدهٔ سیاست ممکن است در تقابل با دیگر رهنمودهای فعالیت باشد. هدف اعلام شدهٔ موضوعات مورد مناقشه‌ای چون ارتباط جنسی و آلودگی HIV ایدز که در مدرسه‌ها مورد بحث قرار می‌گیرد ممکن است با این تمایل عمده برای اجتناب از ستیزه با شمار چشمگیری از پدر و مادرها مغایرت داشته باشد. بنابراین به جای آنکه هر اقدامی را به عنوان اجرای هدفی سیاسی تفسیر کنیم، لازم است بپرسیم ارتباط بین هدف و فعالیت چیست.

شیوه‌هایی سوای هدف

هدف صرفاً یکی از شیوه‌های ممکن برای فهم فرآیند سیاست است که چنانچه برخی از این شقوق را ملاحظه کنیم می‌توان به این فهم نایل شد.

مثلاً، در حالیکه می‌توان گفت سیاست دربارهٔ هدف است، دربارهٔ عرف *رایج* نیز است. «سیاست وزارتخانه دربارهٔ مقاله‌های اخیر از این قرار است...» بدان‌معنی است که «برای مقابله با این وضعیت این روش مرسوم را اختیار کرده‌ایم.» نقیضه نویسی در این باره به عنوان پیدایش روندهای دیوان سالار که هیچ رابطه‌ای با اهداف (در این مورد، آموزشی) ندارند آسان است، اما هر سازمانی دربارهٔ عادیگری ـ یعنی ارائهٔ شیوه‌های معلوم و قابل پیش‌بینی برای پرداختن به رویدادها ـ است. سازمان روندهای عملیاتی پذیرفته را ارائه می‌دهد و در سازمان‌های

مختلف دستور کار پذیرفته احتمالاً متفاوت است. آلیسون خاطرنشان می‌گردد که تفاوت‌های بین دستور کار پذیرفته در وزارت دفاع آمریکا، پنتاگون، سازمان اطلاعات مرکزی، سیا و وزارت کشور آمریکا برای فهم فرآیند سیاست آمریکا طی بحران موشکی کوبا نقشی اساسی دارد (آلیسون ۱۹۷۱). اینها شیوه‌های متفاوتی برای کسب، پردازش و ارزشیابی اطلاعات داشتند و به فهم نسبتاً متمایزی دربارهٔ آنچه روی می‌دهد و دربارهٔ پاسخ مناسب به آن دست یافتند. اعمال‌کنندگان سیاست ممکن است به دو نوع متفاوت سیاست برسند: یک نوع مبتنی بر هدف‌ها و اصول عقلانی صریح ست و دیگری قواعد شناخته شده در فرآیند سازمانی ـ دستورالعمل پذیرفته ـ است.

چنانچه به شیوهٔ دیگری به موضوع نگاه کنیم، مشاهده می‌کنیم که سیاست دربارهٔ *ساختار* نیز است. هدف‌ها تنها به فعالیت سازمان یافته، شکل نمی‌دهند بلکه ماهیت صورت‌های سازمانی که میانجی رویداد آن‌اند نیز به این فعالیت شکل می‌دهد مثلاً، سیاست انجمن شهروندان و اولیای دبیرستان برای توجیه دانش‌آموزان دربارهٔ محیط کار احتمالاً با همان سیاست که از سوی ادارهٔ مرکزی وزارت آموزش و پرورش دنبال می‌شود فرق دارد. انجمن شهروندان و اولیای محلی احتمالاً به شیوه‌ای انفرادی‌تر، شاید هم به شیوه‌ای منحصر به فرد عمل می‌کند، افراد شناخته را پیدا می‌کند و از طریق تماس شخصی عمل می‌کند، در حالیکه وزارت آموزش و پرورش که باید با دسته‌ای از مدرسه‌ها سروکار داشته باشد و دربارهٔ ارتباطهای آنها با محل کار چندان چیزی نمی‌داند، احتمالاً به صورتی رسمی‌تر عمل می‌کند، روشهایی پذیرفته را برای انجام دادن امور تعریف می‌کند و درصدد مذاکره با سازمان‌های مرکزی کارفرمایان برمی‌آید. در این وضعیت، سئوالات کلیدی این نیست که «می‌خواهیم به چه چیزی دست پیدا کنیم؟» بلکه این پرسش که «چه کاری انجام

می‌دهیم؟»، «چه کسی این کار را می‌کند؟» و «چه بخشی از منابع در زیر این ترتیبات قرار گرفته؟» این پرسش‌ها برای سیاست‌گذاران آشناست: صرفاً این نیست که «آیا این هدفی مجاز است؟» بلکه اینکه «مسئولیت این کار با کیست؟» و «چه منابعی ـ کارکنان، پول، توجه بالادستی‌ها ـ را برای انجام دادن این کار می‌توان فراخواند؟»

همچنانکه توجه کردیم، برخی نویسندگان به طور کامل سیاست را به این صورت می‌بینند ـ مثلاً، به عنوان «اختصاص ساختاریافتهٔ منابع مهم (شفر ۱۹۷۷). در این اوضاع، می‌توان فهمید که چرا اصلاح طلبان نه تنها درصدد تغییر هدف‌های رسماً اعلام شدهٔ سازمان برمی‌آیند بلکه در پی تغییر ساختار هم خواهندبود. مثلاً، هواداران محیط‌زیست، می‌توانند انتظار داشته باشند که نهاد راه‌سازی نه تنها هدف سیاسی محافظت از زیستگاه‌های حیات وحش (وحش بوم) را اختیار کند بلکه در این نهاد واحدی را برای محافظت وحش بوم ایجاد کند و زیست شناسانی را به کار گمارد که توجه را به این هدف سیاسی معطوف سازند. به گونه‌ای مشابه، همچنانکه مشاهده کرده‌ایم ممکن است خواستار آن شوند که دغدغه‌شان جزئی از ساختار جاری سازمان‌ها شود ـ همچنانکه برنامه‌های عمرانی بزرگ همگی لازم است بیانیه‌ای زیست محیطی داشته باشند که به طور مشخص به زیستگاه اشاره داشته باشد.

منظر دیگری دربارهٔ سیاست مسئله را به صورت گزینش هدف‌هایی که قرار است در آینده به آنها دست یابیم نمی‌بیند، بلکه آن را تفسیر فعالیت و اوضاع کنونی در نظر می‌گیرد. به جای این پرسش که «به کجا می‌خواهیم برسیم؟» این سؤال را عنوان می‌کند که «اکنون کجائیم و در این باره چه می‌کنیم؟» مارچ و اولسن (۲۳: ۱۹۸۹) دو شق فهم فعالیت را مقایسه می‌کنند:

اقدام پیشگویانه	اقدام الزامی
۱. انتخاب‌هایی دارم؟	۱. اوضاع از چه قرار است؟
۲. چه ارزشهایی دارم؟	۲. کیستم؟
۳. پیامدهای هر یک از انتخابها برای ارزشهایم چیست؟	۳. در این اوضاع اقدامات مختلف هر یک چه تناسبی با من دارد؟
۴. انتخابی را برگزین که بهترین پیامدها را دارد	۴. به اقدامی مبادرت ورز که بیشترین تناسب را دارد.

این منظر با آنچه دربارهٔ روند همیشگی و ساختار گفته‌ایم پیوند دارد: هر دو اینها در معنایی که جهان برای ما دارد نقش مهمی ایفا می‌کنند.

> حسابدار می‌پرسد: در چنین وضعیتی حسابدار چه می‌کند؟ رئیس اداره می‌پرسد: در چنین وضعیتی رئیس اداره چه می‌کند؟ نهادها و مؤسسات برگرد مجموعه فعالیت‌های متناسب شکل می‌گیرند، بر محور روش‌ها و مراحل اجرایی تأمین ماندگاری آنها در برابر تهدیدهای گردش کار و منفعت خود و بر پیرامون روشهایی برای تعدیل آنها تحقق می‌یابند.

(مارچ و اولسن ۱۹۸۹:۲۴)

پس در این منظر، سیاست به فهم فعالیت توجه دارد، امری که به ما کمک می‌کند به این واقعیت بپردازیم که احتمال دارد نخست فعالیت شروع شده باشد و پس از آن هدفی را برایش تعریف کرده باشند. مثلاً، ابتدا سیاستی دربارهٔ مهاجرت ارائه نشده است که مهاجرت از پس آن آغاز شود، بلکه واقعیت مهاجرت مردم را بر آن داشته است که سیاستی را دربارهٔ این موضوع به وجود بیاورند. این امر ممکن است مستلزم اقدام

هماهنگی در تعدادی از عرصه‌های مختلف باشد ـ بازارهای کار آموزش و پرورش، تأمین اجتماعی، شهروندی ـ و آوردن آنها به چشم‌اندازی که «مهاجرت» نامیده‌اند. در این چشم‌انداز، سیاست دربارهٔ شیوهٔ شکل‌گیری فعالیتی است که تحت برچسب خاصی صورت می‌گیرد.

مقصود به مثابه ابزاری برای کشف

در حالی‌که این الگوی هدف‌مندی سیاست شاید نمایندهٔ کاملاً درستی از فرآیند سیاست نباشد، به نظر می‌رسد که در این فرآیند اهمیت دارد. مشارکت کنندگان در فرآیند سیاست از این الگو به منظور فهم فعالیتی بهره می‌گیرند که درگیر آنند. این الگو فعالیت را به صورتی خاص شکل می‌دهد که هم قابل فهم بشود و هم مجاز. چارچوبی فراهم می‌آورد که تخصیص و شناسایی اشخاص و ارزشها را امکان‌پذیر می‌سازد.

مثلاً، می‌توان دید که این الگوی هدفمند، فرآیند سیاست را به مثابه به‌کارگیری *اقتدار* می‌یابد. با تعیین هدف‌های مجاز آغاز می‌کند و بقیهٔ فرآیند سازمانی را به صورت دنبال کردن این هدفها توضیح می‌دهد و یا سنجش میزان دستیابی به آن اهداف به اوج می‌رسد. جای مشارکت کنندگان را در فعالیت به صورت رابطه‌شان با مرجع قدرت توضیح می‌دهد: اشخاص از آن‌رو می‌توانند متفق عمل کنند که رهبران دارای اقتدار هدف جمعی را تعیین کرده‌اند، اهدافی که همهٔ مشارکت کنندگان برای نیل به آنها فعالیت می‌کنند. این شخصیت‌های مقتدر را به عنوان «تصمیم گیرنده» توصیف می‌کنند، یعنی کسانی که هدف را انتخاب و وسیلهٔ دستیابی به هدف را مشخص می‌سازند. سایر سیاست‌گذاران را به مثابه اتباع و رجوع کنندگان به تصمیم گیرندگان وصف می‌کنند: اینان «مشاوره» می‌دهند یا «حامی تصمیمات»اند و پس از آن «مجریان» قرار دارند، که نقش‌شان اجرای تصمیم مقامات است، که در صورت امکان

مورد تدقیق «ارزشیابان» قرار می‌گیرد که دربارهٔ میزان دستیابی به هدفهایشان به تصمیم گیرندگان گزارش می‌دهند.

چون این رویکرد برای مقاصد مراجع جایگاهی اساسی در سیاست قایل است، توجه را به شیوهٔ انتخاب این مقاصد معطوف می‌سازد و نوعی «روش‌شناسی انتخاب» را پدید می‌آورد: فنون و چارچوبهای تحلیلی برای هدایت مراجع قدرت به انتخاب بهینه. این نه تنها شامل روندهای جاری مشخصی چون تحلیل هزینه ـ درآمد دهی است بلکه متضمن اندیشه‌هایی است که زمینهٔ این فنون را فراهم می‌آورند: دریافت سیاست به صورت هدفدار و ابزاری (یعنی، آنچه انجام می‌شود به صورت توزیع مشخصی از سود ادراک می‌شود) و همّت برای یافتن تخصیص صحیح درآمد از طریق آزمونهایی چون «بهینگی پارتو».

این پیدایش «فناوری انتخاب» توجه ما را به شیوهٔ تشکل‌دهی فرآیند سیاست به صورت خبرگی توسط رویکردی با جهت‌گیری هدفدار هدایت می‌کند: چنانچه سیاست معطوف به دستیابی به اهداف است، مسایل اصلی به این صورت است که هدف‌ها چه باید باشند و با چه شیوه‌هایی باید آنها را دنبال کنیم. اینجا دیگر جایی است که دانش تخصصی مطرح می‌شود. آیا لازم است سیاستی صنعتی داشته باشیم؟ اهداف ما دربارهٔ رشد شهرنشینی چیست؟ بهترین راه برای نیل به هدف‌های مراقبت سلامت کدام است؟ رشته‌هایی از دانش تخصصی برای پرداختن به این مسایل پدید می‌آید. «سیاست صنعتی»، «سیاست شهرنشینی»، «سیاست سلامت»، همهٔ این‌ها به صورت عرصه‌های تخصصی شناخته می‌شوند که انجمن‌های حرفه‌ای و نشریه‌های تخصصی و دوره‌های تحصیلات تکمیلی خاص خود را دارد و کسانی‌که دارای چنین تخصصی باشند می‌توانند مدعی جایگاه خاصی در فرآیند سیاست باشند.

این امر بلافاصله مسئلهٔ ارتباط بین «مرجع» و «تخصص» را در فرآیند سیاست پیش می‌کشد. رهبری باکیست: مقامات مسئول یا متخصص؟ اگر آموزشی در زمینهٔ سلامت نداشته‌اید چگونه می‌خواهید در این عرصه سیاست‌گذار باشید؟ یا اینکه آیا کسانیکه در قدرتند صرفاً به دیدگاه‌های متخصصان میدان می‌دهند؟ این مناسبات ذاتاً مبهم به طور بالقوه تناقض‌آمیز است و در خرد مردم در دنیای سیاست، ضرب‌المثل‌هایی داریم که بازتابگر این تنش است (و برای از بین بردن آن به کار می‌رود) ـ مثلاً، این عقیدهٔ لیبرالی که می‌گوید «خبره باید در خدمت باشد نه در رأس کار»ی این گفتهٔ کمونیست‌های چینی که مهم است «هم سرخ باشی و هم خبره» [که منظور آمیختگی قدرت سیاسی و تخصص است].

علاوه بر این، همچنانکه مشاهده کردیم، بعید است که یک رشتهٔ واحد و شفاف تخصصی دربارهٔ هر مسئلهٔ سیاسی وجود داشته باشد. احتمالاً انواع مختلفی از تخصص داریم که می‌توان به کار گرفت و این‌ها هر کدام مسئله را به شیوه‌های متفاوتی تعریف می‌کنند. مثلاً، دربارهٔ سیاست جنگل، احتمالاً، اقتصاددان، جنگلدار و زیست بوم شناس ممکن است پاسخ‌های متفاوتی برای مسئله داشته باشند، «هدف ما چیست؟» بنابراین مسئله صرفاً به صورت سادهٔ متخصص در برابر مرجع قدرت یا متعهد درنمی‌آید.

اما این مثال ما را به چارچوبی ثالث ارجاع می‌دهد. جهت‌گیری هدفمند را می‌توان برای ایجاد *سامانی* در عرصه‌های سیاست به کار گرفت. (همچنانکه در مثال جنگل دیدیم) مسئله به این صورت نیست که هدفی شفاف اساس مشترک سیاست را تشکیل بدهد، بلکه مشارکت کنندگان مصلحت می‌بینند که چنین هدف مشترکی *باید* یافت. این امر بدان‌معنی است که ممکن است با واقعیت وجود منظرهای مختلفی دربارهٔ طبیعت فعالیت روبرو باشیم و درباره آنچه در این پرسش است که

«اهداف ما کدام است؟» ارزش و بها داده می‌شود.

طرح مسئله به این صورت از مشارکت‌کنندگان می‌خواهد که هر کدام دیدگاه‌هایشان را به شیوه‌ای سازگارا بیان کنند. چنین دعوتی می‌تواند مجموعهٔ نسبتاً ناهمگونی از هدف‌ها را ارائه دهد. مثلاً:

- «بیشینه سازی سهم جنگلداری در اقتصاد»
- «گرفتن حاصل بهینه و پایدار از جنگل‌ها»
- «حفظ جنگل به عنوان زیست‌بوم انواع گیاهان و حیوانات».

ـ اما بیان دیدگاه‌های متفاوت به صورت یک هدف پرداختن به واقعیت گونه‌گونی آنها را آسان‌تر می‌سازد. ارزش هر دیدگاه شناخته می‌شود و توجه به چگونگی چارچوب اقدام به شیوه‌ای که در هر دیدگاه متفاوت رسمیت یافته معطوف می‌گردد. این کار را اغلب با تهیهٔ پیش‌نویسی از مجموعه هدف‌هایی که همهٔ مشارکت‌کنندگان بر آن اتفاق دارند انجام می‌دهیم، مثلاً:

- «کسب حاصلی بهینه از منابع جنگلی در حالی‌که نظام‌های طبیعی زیست بوم شناختی حفظ شود.»

چنین اظهاراتی معمولاً بیش از اندازه کلی است و گاه به عنوان اظهاراتی بی‌معنی کنار گذاشته می‌شوند ـ «گفته‌های مادرانه» ـ چون در همان حال که ممکن است همهٔ مشارکت‌کنندگان با آنها هم‌رأی باشند، هیچ راهنمایی شفافی نمی‌کنند که چه پیش خواهد‌آمد. اما معنی این اظهارات در این واقعیت نهفته است که چنین گفته‌هایی وجود دارد و مشارکت کنندگانی با دیدگاه‌های سیاستی متنوع (به شیوه‌های مختلف) برای تأیید از آنها کمک می‌گیرند. بدین‌سان، چارچوب هدفمند برای ایجاد سامانی در فرآیند سیاست بسیج می‌شود.

هدف و مدیریت

این مفهوم که سیاست بر مبنای اهداف مشترک شکل بگیرد یا نگیرد، نقش مهمی در مدیریت سازمانها دارد. سازمان به تمایز گرایش دارد ـ یعنی به عناصر مختلفی تجزیه می‌شود، مثل شبنم‌هایی که وظایف متفاوتی دارند و اغلب زیر مجموعه‌های جغرافیایی دیگری هم دارند ـ و مدیران نگران انسجام سازمانی‌اند: می‌خواهند این عناصر را دور هم نگه‌دارند. گفتمان دربارهٔ قصد ـ هدف‌های سیاست، بیانیهٔ رسالت، چشم‌انداز راهبردی، برنامه‌های سازمانی و مانند این‌ها ـ در این فرآیند می‌تواند نقش مهمی ایفا کند این گفتمان تمایز درون سازمانی را فرامی‌گیرد و صحنه‌ای فراهم می‌آورد که می‌تواند محل برخورد بازیگران مختلف شود.

همچنین می‌تواند به مرکز یاری دهد که نظارت خود را بر تقسیمات عملیاتی سازمان اعمال کند. برای مرکز اساسی فراهم می‌آورد که لختی عناصر عملیاتی سازمان را به چالش بخواند. کارشناسان عملکردی می‌خواهند تخصص خود را اجراء کنند: پزشکان بیمارستان خواستار درمان بیمارند، مهندسان تأمین آب می‌خواهند سد بسازند، طراحان نقشه شهری می‌خواهند معیارهای مربوطه را تعریف کنند و از این قرار. در نظر گرفتن سیاست به مثابه قصد و هدف مرکز را توانا می‌سازد که با گرایش کارشناسان که می‌خواهند هر چه بیشتر از یک فعالیت واحدی را ارائه کنند رویارویی کند. می‌تواند بپرسد که «آیا این فعالیت بهترین راه نیل به هدفی تعریف شده است؟» آیا بهتر است در بیمارستانهایمان بیشتر بیمار بپذیریم، یا اینکه بخشی از اینها را در جهت صورت‌های مناسب‌تری از درمان هدایت کنیم؟ آیا بهتر است با افزودن به ذخایر آبی پاسخگوی تقاضای فزاینده برای آب شویم، یا اینکه آیا می‌توان به هدف تأمین ذخیرهٔ آبی مناسب به کاهش تقاضا نایل شد ـ مثلاً، با افزایش آب بها؟

بیانیهٔ هدف و قصد سیاست را می‌توان همچون نقطهٔ اتکایی، به مثابه مرجعی بیرونی، به کار گرفت تا مرکز بتواند تقاضاهای عناصر عملیاتی را اداره کند. می‌توان از اینها به عنوان شیوه‌ای برای جیره‌بندی منابع استفاده کرد: این تقاضای معین برای منابع تا چه اندازه به مجموعهٔ خاصی از هدف‌های راهبردی که بیان شده خدمت می‌کند؟ بدین‌سان، بیان قصد جزئی از فرآیند نظارتی است.

این رابطهٔ بین قصد و نظارت در سازمان‌ها در هر دو سو جریان می‌یابد. صرفاً رهبران سازمان برای تحقق اهداف درصدد نظارت و اداره کردن سازمان نیستند: اشخاص نیز برای نمایش ادعای خویش برای رهبری به بیان اهداف مبادرت می‌ورزند. به ویژه از رهبران سیاسی آینده سؤال می‌کنند که «سیاست شما دربارهٔ موضوع الف، ب، یا ج چگونه است؟» لیکن در گستره‌ای از وضعیت‌های سازمانی، رهبری را با بیان صریح اهداف نمایش می‌دهند. این بخشی از «ساختارفرهنگی» رهبری در سازمان است ـ یعنی، آنچه مردم انتظار دارند که رهبران انجام بدهند.

همچنین مشاهده می‌کنیم که جهت‌گیری به سوی هدف‌ها در مناسبات برون سازمانی که مورد گفتگو قرار می‌گیرد نیز حائزاهمیت است. مثلاً، ممکن است دادگستری سیاستی برای پیشگیری از بزهکاری نوجوانان اختیار کند، با این هدف که رویداد جنایت در میان اشخاص جوان را کاهش بدهد و خواستار همکاری نه تنها دادگاه‌ها، پلیس و نهادهای رفاهی شود بلکه از سازمان‌های غیردولتی (مردم ـ نهاد) و نظام آموزشی نیز استمداد طلبد. این هیئت‌های دیگر ممکن است چندان علاقه‌مند به رویداد بزهکاری نوجوانان نباشند ـ مثلاً، احتمال دارد که مدرسه نقش خود را تعلیم و تربیت کودک بداند، نه اینکه نهادی عمومی برای نظارت اجتماعی ـ اما تصریح هدفی که کسی نتواند با آن مخالفت کند شیوه‌ای است برای کوشش به منظور بسیج حمایت از گسترهٔ عظیمی

از منابع. درست به همان‌سان که هدف می‌تواند در درون سازمان زمینه‌ای مشترک به وجود آورد، به همان شیوه در بین سازمان‌ها نیز می‌تواند مؤثر واقع گردد.

هدف و فرآیند سیاست

در این بحث استدلال کرده‌ایم که تصور سیاست به مثابه هدف در تحلیل سیاست مهم است و هدف‌های سیاست که در برابر ما قرار می‌گیرد مستقل از فرآیند سیاست و مقدم بر آن نیست، بلکه بیشتر باید آنها را به مثابه جزئی از این فرآیند درک کنیم. سیاست با هدف آغاز نمی‌شود تا از آن به سوی اقدام برود: اشخاص در پی فهم اقدام به تدوین و تصحیح بیانیهٔ اهداف مبادرت می‌ورزند. این فرآیندی پیوسته از تعامل بین تفسیر است و اقدام کردن در ارتباط با آن تفسیر. مشاهده کردیم که سیاست شیوه‌ای برای کوشش به منظور فهم اقدام و دستیابی به صورت‌های جداگانه فعالیت در چارچوبی مشترک است. سؤال این است که چگونه این کار انجام می‌شود و چه پیامدهایی گریبانگیر اقدام است و به طور مشخص‌تر، اهمیت هدف در اقدام و در تحلیل چیست؟

این فرض که سیاست با تعریف و تحقق اهداف سروکار دارد چنان با الگوی غالب اقدام و فعالیت انسان عجین است و عقلانیتی هدفمند پنداشته می‌شود که آن‌گونه که شایسته است مورد بررسی قرار نمی‌گیرد. مفروض است که اقدام اجتماعی معطوف به اهداف است، که سیاست پیگیری هدف‌های جمعی است و اینکه بیانیهٔ سیاست به این هدف‌ها اشاره دارد. اما مشاهدهٔ فرآیند سیاست موجب تردید در این فرض می‌گردد. اغلب بیانیه‌ها چنان گسترده تعریف می‌شوند و متضمن چنان تنش‌ها و تناقض‌های درونی‌اند که دشوار می‌توان دید که می‌توان اقدام و فعالیت را متوجه دستیابی به آنها ساخت و مشاهدهٔ فرآیند سازمانی

حاکی از آن نیست که به مفهوم درست پیگیری هدف‌هایی باشد که به طور شفاف درک شده‌اند.

> اطلاعات را گرد می‌آورند، شقوق سیاست تعریف می‌شود و تحلیل هزینه ـ اثر بخشی دنبال می‌گردد، اما بیشتر به نظر می‌رسد که می‌خواهند به مشاهده‌گران اطمینان بدهند که اقدامات انجام شده درست است نه اینکه بر اقدامات تأثیرگذار شوند. به نظر می‌رسد مشارکت کنندگان بالقوه همانقدر به حق مشارکت اهمیت می‌دهند که به خود مشارکت؛ مشخصه‌های این فرآیند را آسان‌تر و زنده‌تر از برآمدها و حاصل آن به یاد می‌آورند: بحثهای داغ به تصمیم‌گیری می‌انجامد بی‌آنکه دغدغهٔ اجرای آن را داشته باشند؛ اطلاعات مربوط به تصمیم‌گیری را جویا می‌شوند اما مورد ملاحظه قرار نمی‌دهند؛ اختیارات را طلب می‌کنند اما اعمال نمی‌کنند.

(مارچ و اولسن ۴۸: ۱۹۸۹)

این امر حاکی از آن است که هر چند بیان اهداف در فرآیند سیاست اهمیت قابل توجهی دارد، نمی‌توان این فعالیت را صرفاً به مثابه پیگیری این هدف‌ها پنداشت. توضیح سیاست به عنوان پیشرفت دقیق به سوی هدفی شناخته بیشتر به اعتبار و روایی فعالیت کمک می‌کند تا به توضیح آن (مارچ و اولسن ۲۵: ۱۹۸۹). اما ارائه سیاست به‌گونه‌ای هدفمند برای مشارکت‌کنندگان حائزاهمیت است. این شیوهٔ ارائه که معمولاً بر مبنای الگوی رایج عقلانیت هدفمند قرار دارد، به بسیج پشتیبانی لازم برای سیاست کمک می‌کند.

این نکته تذکری است که به یاد داشته باشیم سیاست هم دربارهٔ فرآیند است هم دربارهٔ برآمد و حاصل آن فرآیند، هم دربارهٔ تعهد است هم دربارهٔ اهداف. مشارکت کنندگان در فرآیند سیاست می‌کوشند برای فعالیت خود حمایت لازم را جلب کنند و بیانیهٔ اهداف به این امر کمک

می‌کند. اما هر چه این هدف‌ها کلی‌تر و کمتر مشخص باشد، شانس بیشتری برای جلب حمایت وجود دارد، از این‌رو بیانیهٔ اهداف معمولاً خیلی دقیق نیست و تفسیر فرآیند به مثابه کوششی برای نیل به آنها دشوار می‌شود. استثناهایی نیز بر این الگو می‌توان یافت ـ مثلاً، نمایندگانی که در سال ۱۹۹۴ برای کنگره انتخاب شدند، برنامه (پلاتفرم) سیاسی (نسبتاً مشخص) خود را به مثابه «قراردادی با آمریکا» توصیف کردند ـ اما بیانیهٔ اهداف در سیاست را باید همان اندازه براساس جایگاه آن در وضعیت کنونی درک کنیم که بر مبنای جایگاهی که این سیاست در آینده به آن نایل می‌شود.

برای مطالعهٔ بیشتر

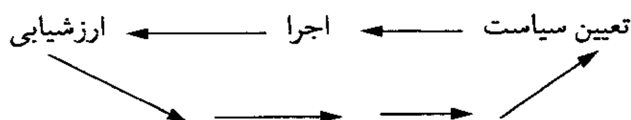
چون ابزار انگاری و هدفمندی عقلانی ـ این برداشت که سیاست متضمن پیگیری هدف‌های شناخته است ـ در فهم عقل متعارف (سلیم) از جهان ریشه‌هایی عمیق دارد، در نوشته‌های دربارهٔ سیاست به جای آنکه به تحلیل آن بپردازند، بیشتر گرایش به مفروض دانستن آن وجود دارد. بحث جالبی را دربارهٔ این «فرض فایده باورانه» در جنکینز ـ اسمیت (۱۹۹۰) می‌توان یافت و پل ساباتیر (۱۹۹۳) که استدلال می‌کند پویه‌مندی سیاست بیشتر بر محور ارزش‌ها انسجام می‌یابد تا در پیگیری هدف‌های مورد توافق. مارچ و اولسن (۱۹۸۹: ف ۳) نقد سودمندی از این فرض هدفمند ارائه می‌کند و بحث کینگدن دربارهٔ تنظیم دستور جلسه (۱۹۸۴) و تحلیل ادلمن دربارهٔ جنبه‌های نمادین فرآیند سیاست (۱۹۸۸) نیز اصلاحگریهای ارزشمندی است.

فصل ۵

بر سیاست چه می‌گذرد؟

سیاست به مثابه پیگیری اهداف

از دیدگاه «عقل متعارف»، سیاست باید به گزینش و اجرای اهداف بپردازد. در فصل گذشته مشاهده کردیم که این امر حائزاهمیت آشکاری در فرآیند سیاست است هر چند که توصیف مناسبی از سیاست نیست. سیاست به مردم امکان می‌دهد تا فعالیت را به شیوه‌های خاصی شکل بدهند: نخست، تصمیم‌گیری، سپس اجرای آن ـ و به لحاظ آرمانی، ارزشیابی برای تعیین اینکه مقاصد تصمیم‌گیرندگان متحقق شده باشد اغلب این را به عنوان چرخه‌ای بی‌انتها نمایش می‌دهند:



در این منظر، سیاست را همچون چرخه‌ای می‌دانند که اجرا و ارزشیابی جزئی از فرآیند آن است. بحث دربارهٔ این دو را از این منظر

آغاز می‌کنیم اما در ادامه، همچنانکه در فصل پیش گذشت، به معنایی گسترده‌تر می‌پردازیم.

اجرا به مثابه مسئله

در این منظر، سیاست دربارهٔ انتخاب هدفهاست، اما دربارهٔ انتخاب وسایل محقق ساختن این هدف‌ها نیز است؛ چنانچه اقدام الف را انجام بدهیم در آن صورت، ب حاصل می‌شود. سیاست تجسم نظریهٔ علت و معلول است. هنگامی‌که مقاصد سیاست‌گذاران اجرا شود، به هدف‌های مطلوب احتمالاً نایل می‌شویم: این همان «اجرا»ی سیاست است. اما چنانچه دریابیم که این هدف‌ها بسیار متفاوت با چیزی است که در زمین می‌یابیم، در آن صورت سیاست تحقق نیافته است. این دیدگاهی است که در کتابی پیشاهنگ دربارهٔ این موضوع آمده است، کتاب *اجرا* نوشته پرسمن و وایلداوسکی (۱۹۷۳) که عنوان فرعی کتاب حاکی از تمامی این چشم‌انداز است:

> *اجرا:*
> *چگونه انتظارات بزرگ در واشنگتن را در اوکلند دنبال می‌کنند؛ یا، چرا جای تعجب دارد اگر برنامه‌های دولت مرکزی مؤثر واقع شود، این گفته از دو مشاهده‌گر دلسوز دفتر توسعهٔ اقتصادی است که درصدد بنای اخلاقیات بر بنیان امیدهای نابود شده‌اند.*

می‌پرسند چرا اهدافی که سیاست‌گذاران در واشنگتن ادا کرده‌اند با آنچه در اوکلند در کالیفرنیا می‌توان یافت چندان ارتباطی ندارد. هنگامیکه چنین پرسشی عنوان گردید، بلافاصله و در سطحی گسترده مشخص شد که این معضلی همگانی است: در همهٔ عرصه‌های سیاست، «معضل اجرا» وجود دارد که مشاهده می‌شود حاصل و برآمد کار احتمالاً با

مقاصدی که در اصل بیان شده است، متفاوت است. پس مسئله صرفاً تعیین هدف‌های سیاست نیست: باید این اهداف اجرا شود.

پرسمن و وایلداوسکی عدم تحقق سیاست را دربارهٔ اوکلند به صورت شمار گستردهٔ مشارکت کنندگان در این فرآیند و گونه‌گونی هدف‌ها توضیح می‌دهند. اغلب چیزهایی راکه باید انجام بشود، لازم بود در نقاط متعددی «شفاف» می‌ساختند، زیرا متضمن طیفی از مشارکت‌کنندگان با چشم‌اندازهای متمایز خودشان و سطوح متفاوت تعهد نسبت به هدف‌های سیاست بود.

در مطالعات دیگری نیز که دربارهٔ اجرا انجام شده است این امر را گزارش کرده‌اند، که دلایلی دیگر برای عدم اجرای سیاست یافته‌اند:

تصمیم اصلی دارای ابهام بوده است؛ رهنمود سیاست با سایر سیاست‌ها تناقض داشت؛ اولویت زیادی برایش متصور نبودند؛ برای اجرای سیاست منابع ناکافی بود؛ برای دیگر بازیگران برجسته تناقض‌آمیز بود؛ برای رسیدن به گروه هدف چندان رسایی نداشت؛ اقدامات انجام شده تأثیر مورد انتظار را به همراه نیاورد: توجه به مسایلی دیگر معطوف گردید. در واقع، نوشته‌ها در این باره تا اندازه‌ای دلسردکننده است، زیرا غالباً دربارهٔ «عدم تحقق» است.

پاسخ I: همراهی با الگو

مردم نسبت به تشخیص عدم تحقق سیاست، به شیوه‌های گوناگونی پاسخ داده‌اند: نخستین پاسخ دربارهٔ *همراهی* است: این پاسخ بر آن است که راهی بیابد تا تجربهٔ اجرای سیاست را به انتظارات عقل سلیم شبیه‌تر بسازد. ساباتیر و مزمانیان (۱۹۷۹) و رویارویی با این مسئله، سؤال را چنین برگرداندند: به جای آنکه بپرسند «چرا سیاست اجرا نمی‌شود؟» پرسیدند «تحت چه شرایطی این سیاست اجرا *خواهد*شد؟» و چنین

استدلال کردند که:

ـ نظریه‌ای معقول دربارهٔ وسیله و هدف: چنانچه درست نباشد که انجام دادن *الف* موجب فراهم آمدن ب می‌شود، در آن صورت به هدف ب در سیاست دست نخواهیم‌یافت.

– رهنمود بدون ابهام در سیاست: اگر سیاست شفاف نباشد، یا هدفهایی چندگانه داشته باشد، در آن صورت اجرا با مشکل مواجه می‌شود.

رهبران ماهر که به هدفهای سیاست متعهدند: سیاست خود به خود اجرا نمی‌شود، بلکه نیازمند تلاش و کوشش رهبر است.

ـ پشتیبانی گروه‌های سازمان یافته و قانونگذاران اصلی: مقابله‌ی چنین گروه‌هایی اجرای اقدامات سیاست را به آسانی متوقف می‌سازد.

ـ عدم تغییر اولویت‌ها با مرور زمان: در غیر این صورت پشتیبانی برای سیاستی مشخص می‌تواند پیش از آنکه بتواند تحقق یابد از بین برود.

این تشخیص محقق سازی به مثابه مسئله به تجویز اصلاح اشاره دارد: هدفها شفاف باشد و اقتدار لازم برای دستیابی به آن هدف‌ها به شخصی اعطاء شود. به‌طور مشخص:

ـ هدف‌ها شفاف باشد و سهم سیاست را در دستیابی به آنها تصریح کنید؛ اعلام رسمی سیاست که با ارزشیابی و پژوهش کاملی پشتیبانی شود.

ـ بیان مشخص: شاخص‌های عملکردی شفافی ارائه شود و خواستار ارائه‌ی مستنداتی برای پیشرفت به سوی تحقق آن شاخص‌ها شوید.

ـ آشنا سازی پیامدها و پاداش برای کسانی که به نتایج و برآمدهای تعریف شده نایل شده‌اند؛ در صورت امکان مناسباتی شبیه قرار داد با مجریان عقد گردد، مثل «تقسیم خریدار ـ ارائه دهنده»

ـ ترتیبات سازمانی برای حداکثر تعهد نسبت به سیاست در میان

همه‌ی اقدام‌کنندگان مربوطه به حداکثر ممکن برسد؛ بکوشید تعهد نسبت به تحقق سیاست را در هر فرد تنها به وجود بیاورید ـ برای مثال، در برخورد با سیاست معضل آلوده سازی رودخانه (که عده‌ای از هیئت‌های منطقه‌ای و عملکردی را درگیر می‌سازد) ممکن است مستلزم ایجاد قدرت‌های قانونی تازه‌ای باشد که براساس عایدات رودخانه صورت می‌گیرد و تأمین تعهد کسانی که بیرون از ساختار حکومت‌اند و همکاری آنان ضروری است.

ـ بازنگری منظم سیاست و شفاف سازی اولویت‌ها.

مضمون حاصل اینکه برای سیاست‌گذاری تلاش‌های بیشتری باید صورت بگیرد: پژوهش بیشتر درباره‌ی مسئله، توجه بیشتر به «طراحی سیاست» و ارزشیابی دقیق پیامد.

پاسخ II: به چالش کشیدن

اما مشاهده‌گران و دست‌اندرکاران، اینگونه نیز استدلال می‌کنند که الگو راهنمای خوبی برای فرآیند سیاست نیست و ارائه‌ی فرآیند همچون الگو چندان موردی ندارد (مثلاً، پالومبوو کالیستا ۱۹۹۰ را ببینید). ممکن است ارتباطی روشن بین وسیله و هدف وجود نداشته باشد: سیاست باید به «مسایل ناهنجار» بپردازد (مثلاً بی‌خانمانی) که باید به آنها بپردازیم اگر چه روشن نباشد که «راه حل» مسئله چیست. مردم ممکن است به دلایل متفاوتی از سیاستها پشتیبانی کنند و از این‌رو بیان سیاست بیشتر نامشخص و حتی مبهم می‌شود. رهبر بیشتر به مسایل بسیار حاد توجه دارد و احتمالاً به تحقق یافتن سیاست کمتر توجه می‌کند تا به تدوین آن. نظام سیاسی به برخی از مشارکت کنندگان انگیزه برای مخالفت با سیاست می‌دهد و اساسی نهادین برای آنان فراهم می‌آورد تا با آن مخالفت کنند. همه‌ی این عوامل متغیرند، اما بسیار غیرمعمول است که

مشارکت‌کنندگان در سیاست با اوضاعی روبرو شوند که به نظر ساباتیر و مزمانیان شرط اجرای موفقت‌آمیز سیاست است.

بعضی نویسندگان مدعی‌اند که الگوی سیاست به هر روی تورش دارد و از منظر «بالا به پایین» به سیاست می‌نگرد که بازتابی است از منافع مشخص و فهم مدیران و تصویر نامناسبی از فرآیند کلی سیاست ارائه می‌دهد. مثلاً، بارت و فاج (۱۹۸۱) استدلال می‌کنند که گرچه به لحاظ مفهومی تمیز روشنی بین سیاست و تحقق آن امکان‌پذیر است، در عمل بین مدیرانی که در رأس قرار گرفته‌اند و اثرگذاران یا کارگران در محل کار واکنشی پیوسته وجود دارد و چندان درست نیست که ارتباط بین این دو را به صورت «سیاست‌گذاری» و «اجرای» سیاست کامل شده در نظر بگیریم. بلکه باید تشخیص بدهیم که کسانی که سیاست را مؤثر می‌سازند نیز به چیستی آن شکل می‌دهند. بنابراین به صورت «اقدام» و «پاسخ» فکر می‌کنیم، آن را فرآیندی پیوسته می‌بینیم و درمی‌یابیم که ضرورتاً ابتکار از بالا آغاز نمی‌شود: از منظر «پایین به بالا» مشخص می‌شود که مؤثرسازان یا کارگران نیز در حین تبدیل مسایل به امور جاری سیاست‌گذار می‌شوند، اصولی عقلی برای این امور اعلام می‌کنند و خواستار اختصاص منابع سازمانی برای آنها می‌شوند.

همچنین استدلال کرده‌اند که در نظر گرفتن محقق‌سازی سیاست به مثابه سازمانی پایگانی که تنها درگیر مهتران و کهتران است واقع‌بینانه نیست. احتمالاً همکاری اشخاص دیگری لازم است که ممکن است در سازمان‌های دولتی دیگری باشند (که یعنی در پایگان‌های دیگری قرار دارند)، کسانی که در سازمان‌هایند اما بیرون از حکومت، یا کسانی که اصلاً سازمان یافته نیستند. هم تدوین سیاست و هم عملی ساختن آن احتمالاً گستره‌ای از مشارکت‌کنندگان را درگیر می‌سازد که فهم متمایزی از موضوع سیاست دارند و امیدوارند به نتایج متفاوتی دست بیابند. منتقدان

که از منظر «پایین به بالا» مسئله را می‌بینند خاطرنشان گردیده‌اند که بخش مهمی از کار سیاست برای کارورزان کشاندن همین شرکت‌کنندگان گوناگون به درون چارچوبی مشترک است. در این منظر، در حالی‌که از جهاتی فهم فرآیند سیاست به مثابه پیگیری هدفهایی شفاف بسیار جذاب است اما چنین نگاهی می‌تواند بیش از اندازه ساده سازانه و از دیدگاه کسانی که درگیر آنند چندان یاریگر نباشد.

به این دلیل، بعضی تحلیلگران چنین استدلال می‌کنند که سیاست‌گذاران و هدف‌هایشان کانون توجه نیست بلکه باید به الگوی کلی مناسبات اجرایی سیاست توجه کنیم. هیرن و همکارانش این الگو را «ساختار اجرایی» خوانده‌اند. آنان خاطرنشان می‌گردند که در بسیاری از آثاری که درباره‌ی اجرای سیاست نگاشته‌اند چنین فرض شده است که همه‌ی عناصر ضروری برای موفقیت در سازمانی که مسئول سیاست است وجود دارد و چنانچه دیگرانی هم در بیرون سازمان باشند که با سیاست مرتبط‌اند، باید آنان را به درون سازمان آورد: آنان به این امر به صورت «سندروم سازمان درمانده» اشاره کرده‌اند (هیرن و پورتر ۱۹۸۱). اجرا صرفاً این مسئله است که سازمان تصمیم می‌گیرد چه کند. البته، این هم برای کارورزان و هم برای مشاهده‌گران بسیار آسان‌تر است: کانون توجه سیاست سازمان است و سایر اشخاص را در ارتباط با آن سیاست مورد توجه قرار می‌دهند ـ آیا این اشخاص یاریگرند یا مانع به شمار می‌آیند؟

اما در این منظر، این مسئله نادیده می‌ماند که چرا دیگران چنان می‌کنند ـ ممکن است مهمترین مسئله برای آنان یاری رساندن به یا مانع تراشیدن در برابر سیاست موردنظر ما نباشد ـ و همچنین این مسئله که چگونه مشارکت کنندگان حتی اگر چشم‌اندازهای متفاوتی درباره‌ی هدف داشته باشند بازهم می‌توانند باهم کار کنند. هیرن و پورتر اشاره می‌کنند

که نباید فقط یک سازمان واحد را مورد توجه قرار داد، بلکه باید به مجموعه‌ی سازمان‌هایی توجه کرد که با هر عرصه‌ی مفروضی از آن سیاست مرتبط می‌شوند. هر مسئله‌ی مفروضی از سیاست اشخاصی از دامنه‌ای از سازمان‌ها ـ و نه تمامی آن سازمان‌ها بلکه اشخاصی معدود در هر سازمان ـ را درگیر می‌سازد. برنامه‌ی عمل که در تهیه‌ی آن همه‌ی آنان سهم داشته‌اند آنان را گردهم می‌آورد و برای همگی معنی دارد، هر چند که ضرورتاً دلایل یکسانی برای این کار نداشته باشند: این اشخاص می‌توانند درباره‌ی آنچه انجام می‌دهند توافق داشته باشند بدون آنکه درباره‌ی دلایل اجرای آن توافق وجود داشته باشد. هیرن و پورتر به این اشخاص به عنوان «ساختار اجرایی» ـ یعنی، گردهم آمدن مشارکت‌کنندگانی که نسبت به برنامه‌ای مشخص متعهدند ـ اشاره می‌کنند. آنان صورت سازمانی آزادی را به وجود می‌آورند ـ بعضی منسجم‌تر از دیگران‌اند ـ و همه‌ی اعضاء به اندازه‌ی کفایت اختیار سازمانی دارند که درباره‌ی سهم سازمان خود نسبت به این برنامه متعهد شوند.

پاسخ III: مرتبط ساختن الگو با عمل

نوشته‌های مربوط به اجرا به نظر می‌رسد از دو مکتب فکری تشکیل شده باشد که گفتگوکنان از کنار یکدیگر عبور می‌کنند و هر یک نقدهای خوبی از رویکرد دیگر ارائه کرده است. نخستین نویسندگان، مانند پرسمن و ویلداوسکی، موضعی «بالا به پایین» را تقریباً ناآگاهانه برگزیده‌اند: فرض کرده‌اند که سیاست مجاز باید بر کرسی بنشیند و «بیرونی‌ها» را صرفاً «مانع اجرا» در نظر گرفته‌اند. این امر مخالفتی را از سوی مکتب «پایین به بالا» برانگیخت که نمایش بالا به پایین جهان واقع‌بینانه نیست و در جهان واقعی کمکی نمی‌کند زیرا نادیده گرفته است که تا چه اندازه این سیاست حاصل همکنشی پیوسته‌ای به طور عمده بین

بالا و پایین است، بلکه بین «درون سازمانی‌ها» و «دیگران مرتبط» ـ یعنی، در بعد افقی ـ و اینکه تفکر به صورت دنباله‌روی اجرا از سیاست ساده‌انگاری است.

بعضی تحلیلگران «بالا به پایین» در پاسخ گفته‌اند که تحلیل «پایین به بالا» مسئله‌ی اجرا را صرفاً به شیوه‌ای که وجود ندارد تعریف می‌کند. چنانچه تمایزی بین سیاست و اجرا نباشد و هر چیزی در محدوده‌ی ساختار اجرایی مورد گفتگو قرار گرفته باشد، در آن صورت اجرا به صورتی زائد درمی‌آید. «اجرا موفقیت‌آمیز بود زیرا آنچه اجرا شد، سیاست شد» (لیندرو پیرز ۴۶۶: ۱۹۶۷)

لیکن هر دو رویکرد «بالا به پایین» و «پایین به بالا» درباره‌ی اجرا سخن می‌گویند و مسئله این است که چگونه آنها را با همدیگر مرتبط سازیم. ویلداوسکی در سوی رویکرد «پایین به بالا حرکت کرد بی‌آنکه در واقع موضع آغازین خویش را ترک کند. متن کلاسیک او با عنوان *«اجرا»* (که در اصل با همکاری جفری پرسمن نگاشته شد) متحمل سه ویراست گردید. در ویرایش نخست (۱۹۷۳) مسئله‌ی بنیادین این بود که چرا سیاست اجرا نشد. در ویرایش دوم (۱۹۷۹) بخش عمدهٔ متن حفظ گردیده اما فصلی با عنوان «اجرا به مثابه تطور» بر آن افزوده شد و ویرایش سوم (۱۹۸۳) فصل‌هایی درباره‌ی «اجرا به مثابه سازگاری متقابل» و «اجرا در مقام تفحص» داشت. ساباتیر (۱۹۸۶) برخی از نکته‌های منتقد خویش را تصدیق و اظهار کرد که شاید مسئله انتخاب استراتژیک بوده است: در برخی وضعیت‌ها، رویکرد بالا به پایین را می‌توان اختیار کرد، در اوضاع دیگر، رویکرد «پایین به بالا» مناسب‌تر بوده است.

مسئله اینجاست که به نظر می‌رسد در خود فرآیند سیاست عناصر «بالا به پایین» و «پایین به بالا» وجود دارد: در واقع بسیج قدرت وجود دارد و فرآیند گفتگو بین کسانی که مسئولیت سیاست را برعهده دارند و

«دیگران مرتبط» در بیرون سازمان نیز وجود دارد. مسئله این است که چگونه این عناصر در تحلیل ما از وضعیت باهم تلفیق می‌شود. به عبارت دیگر، با چگونگی چارچوب بندی وضعیت سروکار داریم: اشخاص چه برداشتی از آن دارند؟ (شون و رین ۱۹۹۴ را ببینید). در اینجا سه چیز مهم را درباره‌ی سیاست یادآوری می‌کنیم:

- دو بعد افقی و عمودی وجود دارد.
- دو مؤلفه‌ی تجربی و تجویزی (هنجاری) داریم و
- زبان جزئی از اقدام است.

بُعد افقی و عمودی

همچنانکه توجه کردیم، در فرآیند سیاست دو بعد افقی و عمودی وجود دارد. بعد عمودی به اقتدار و پایگان توجه دارد. سیاست را انتخاب و پیگیری هدف‌ها در نظر می‌گیرند. سازمان را منسجم، هدفمند و پایگانی در نظر می‌گیرند: وجود سازمان برای اجرای هدف‌هایی است که در بالای سازمان تعیین می‌شود ـ مثلاً، «وجود وزارتخانه صرفاً برای خدمت به وزیر است». از این منظر، کار اصلی سیاست تعیین هدف‌ها از طریق تحلیل مسئله است و سنجش (پیشاپیش یا به صورت گذشته‌نگر) اثر بخشی انتخاب‌های چندگانه‌ی سیاست است. توجه اصلی به کارایی در انتقال این انتخاب‌های مسئولان به مراتب پایین پایگان معطوف است: سیاست با چه مقدار اثر بخشی «اجرا» می‌شود؟

بعد افقی متوجه شیوه‌ی جریان فرآیند سیاست به بیرون هر سازمان است و اشخاصی از سازمان‌ها را درگیر می‌سازد و مضامینی که این امر برای ماهیت و فرآیند سیاست دارد. از تجربه‌ی مشارکت‌کنندگان چنین برمی‌آید که در حالی‌که نمایش عمودی سیاست به روشنی حائزاهمیت است، درمی‌یابند که بسیاری اوقات چندان درگیر انتقال دستور کار در

درون سلسله مراتب سازمانی نیستند، بلکه سرگرم گفتگو با اشخاص در بیرون از سازمان‌اند که در مسئله‌ی سیاست دارای نفع‌اند، اما چشم‌انداز متمایزی در این باره دارند و همکاری آنان را نمی‌توان پیشاپیش مفروض دانست. درا ین وضعیت، ابهام قابل توجهی درباره‌ی اهداف وجود دارد ـ آیا می‌توان اینها را شناسایی کرد، چه انسجامی با همدیگر دارند و تا کجا به فهم ما دربارهٔ اقدام کمک می‌کنند؟ کارگزاران سیاست درگیر ایجاد و نگهداری شبکه‌هایی هستند که بتواند دغدغه‌های مشترک مشارکت‌کنندگان را با یکدیگر مرتبط سازد.

سیاست، در بعد افقی، فرآیندی جمعی است: سیاست به معنی اجرای صریح اندیشه‌ای واحد نیست، بلکه هم‌کنشی بین شماری مشارکت کننده است. مسئله‌ی سیاست به خودی خود پدید نمی‌آید: هنگامی‌که مشارکت‌کنندگان گوناگون چشم‌اندازهای مختلف خویش را پیش می‌نهند، به تشخیص مسئله نایل می‌شویم. آنان هر یک فهم متمایزی از اقدام دارند و هدف سیاست نیز همچون «توسعه‌ی قابل نگاهداشت» نزد گروه‌های زیست محیطی و شرکت‌های تولید الوار معانی نسبتاً متفاوتی دارد. «اجرای سیاست» برچسبی برای فرآیند مواجهه‌ی این فهم‌های متفاوت با یکدیگر است.

نکته مهم در اینجا وجود ابعاد مختلف فرآیند سیاست است، اما هر یک می‌تواند به سوهای متفاوتی کشیده شوند. این طور نیست که یکی «نظریه» باشد و دیگری «عمل»: هر دو عناصر ضروری فرآیندی واحد محسوب می‌شوند. بعد عمودی مشروعیت می‌دهد: مثلاً، مقامات سازمان حفاظت محیط زیست می‌توانند در پی کارکنان بیشتری باشند تا هدفهای اعلام شده دولت را محقق سازند و آئین‌نامه‌های مجلس را اجرا کنند و بعد افقی حاکی از کارآمدی است: مقامات می‌دانند که برای تأمین تغییری که موردنظر هدف رسمی سازمان است، لازم است همکاری

سازمان‌های صنعتی را هیئت‌های دولتی در منطقه، مسئولان اداره‌ی استاندارد، گروه‌های زیست محیطی و بازرسان خودشان را در عرصه و دیگر گروه‌ها را جلب کنند. اما ممکن است فراهم آوردن پاسخی سریع برای وزیر (عمودی) هیئت‌های صنعتی را که در پی کسب همکاری‌شان هستیم (افقی) از ما دور سازد، که به معنی تجربه‌ی تنش ساختاری پیوسته‌ای برای آنان در کار سیاست‌شان است.

چارچوب تجربی و تجویزی

تمایز بین «هست» تجربی و «باید» تجویزی در علوم اجتماعی، به خوبی جاافتاده و در این وضعیت به طور مشخص برجسته است. بعد عمودی سیاست لحنی به شدت تجویزی دارد: منشاء آن در نمود دولت به مثابه پایگان قدرت است که دارای کارکنان سطوح متوسط و پایین است که به نمادهای مقتدر مشروعیت در رأس بازمی‌گردد: وزیران منتخب، تریبونهای حزبی، قوانین وضع شده توسط قوه‌ی مقننه و مانند اینها. مقامات مسئول و دفاتر آن همچون عوامل قدرت مشروع توصیف می‌شوند: که قانون را اعمال می‌کنند، مجری تصمیمات هیئت دولت و وزرای مشاورند. تبیین فرآیند بدین‌سان حائزاهمیت است ـ مثلاً، «وزیر تصمیم گرفته‌اند که ...» ـ حتی هنگامیکه تصمیم مورد گفتگو حاصل توافق میان مقامات مسئول و نمایندگان منافع مرتبط باشد و وزیر بدون هیچ ابراز علاقه‌ای سند نهایی را که صرفاً نگاهی به صفحه‌ی اول آن انداخته است امضاء کرده باشد. به لحاظ تجربی، این تصمیم می‌تواند به اشخاص دست‌اندرکار مربوط باشد، که وزیر با آن همرایی کرده است، اما از نگاه هنجاری، این تصمیم مقام وزارت است.

مشارکت‌کنندگان وجود این دو چارچوب را تشخیص می‌دهند: مقامات مسئول و نمایندگان منافع مربوطه می‌دانند که توافقی که بدان

دست یافته‌اند باید نظر مساعد وزیر را کسب کند و وزیر هم (معمولاً) درک می‌کند که اعمال اقتدار وزارت بدون مشاوره‌ی قبلی با کسانی‌که این تصمیم درباره‌ی آنان اعمال خواهدشد، خردمندانه نیست.

حاصل اینکه شرح‌های متفاوتی از فرآیند جاری وجود دارد. یک شرح را می‌توان *مقدس* نامید: بر مبنای چارچوب تجویزی است و از پیگیری عقلانی هدف‌هایی سخن می‌گوید که به شیوه‌ای مشروع انتخاب شده‌اند: «هدف این سیاست عبارت است از...». شرح دیگر، گیتیانه و نامقدس است: براساس چارچوب تجربی است و درباره‌ی رقابت بین عامل‌ها، فرآیند و ابهامات سخن می‌راند (کول بچ و دگلینگ ۱۹۸۶ را ببینید). مشارکت‌کنندگان می‌دانند که برحسب اوضاع کدام شرح به کار می‌رود: هنگامی‌که وزیر برای نمایندگان مجلس سخن می‌گوید احتمالاً شرح تجویزی را به کار می‌گیرد «دولت تصمیم گرفته است که...»، لیکن در جلسه‌ی برنامه‌ریزی با مقامات مسئول چنین شرحی بی‌جاست. روزنامه‌نگاران براساس تضاد بین شرح تجربی و هنجاری داستان‌پردازی می‌کنند «در واقع چه رخ داده است».

زبان بخشی از اقدام است

این شرح نشان می‌دهد که چگونه زبان خود بخشی از فعالیت است. «هر کسی می‌داند» که تجربه‌ی سیاست را می‌توان به شیوه‌های متفاوتی ارائه کرد، «مقدس» و «گیتیانه» و اینکه کدام شیوه‌ی ارائه به‌کار می‌رود حاصلی متفاوت خواهدداشت. الگوی هدفمند سیاست، که مبتنی بر «عقل متعارف» است بخشی از شیوه‌ی مقدس است: این الگو عنصری اساسی در فرآیند سیاست است، هر چند که در مقام توصیف تجربی شخص نخواهد که از آن استفاده کند.

عملکرد این الگو فراهم آوردن چارچوبی برای گفتگوست. ممکن

است که از نگاه تجربی سیاست در عرصه‌ی (مثلاً) آموزش حرفه‌ای برای نیروی کار صنعتی بیشتر بازتاب فعالیت‌های صنعت و هیئت‌های آموزش دهنده باشد تا برنامه‌ای بدان صورت دولتی، اما چون سیاست به صورت «هدف‌های دولت» بیان می‌شود، این امر موجب می‌شود که جانب‌های ذینفع به طور جمعی خواستار پشتیبانی دولت باشند و حاصل گفتگوهاشان بدین صورت قابل ارائه باشد. تبدیل صورت «دست‌اندرکاران مربوطه این گونه توافق کرده‌اند که» به «دولت تصمیم گرفته است که» از آن‌رو حائزاهمیت است که به مشارکت‌کنندگان در درون و در بیرون دولت معنایی را بشارت می‌دهد و منابع (مالی و سایری) را که متعهد می‌شوند.

به همین‌سان، سخن گفتن از «هدفهای کلی دولت» به لحاظ تجربی می‌تواند غیرواقع بینانه به نظر برسد، چنانچه اعضای دولت بخش عمده‌ی نیروی خود را صرف دنبال کردن دستور جلسه‌های فردی خود کنند و به طور کلی صرفاً برای کشمکش بر سر منابع محدود گردهم بیایند. لیکن داشتن مفهوم هدف‌های کلی اعضای دولت را قادر می‌سازد که این کشمکش را، به مثابه کشمکشی بر سر اظهاراتی نمادین درباره‌ی اهداف ـ مثلاً، اینکه آیا هدف‌ها به «رشد» توجه دارد یا «عدالت» یا «نگهداشت» یا «رقابت» ـ به شیوه‌ای غیرمستقیم هدایت کنند. واژه‌ها گسترده‌اند، اما تفاوت بین آنها معنی‌دار است و مشارکت کنندگان می‌کوشند زبان را به شیوه‌ای به حرکت درآورند که از چشم‌انداز خودشان پشتیبانی کند.

اجرا و چارچوب

پس شیوه‌ی دریافت مسئله‌ی تحقق سیاست و آنچه می‌توان در این باره انجام داد به چشم‌اندازی بستگی دارد که به کار می‌گیریم. در چشم‌انداز

عمودی، تحقق بدان معنی است که تصمیمات مجاز در رأس دقیقاً با برآمد و نتیجه در انتها منطبق است: مسئله‌ی تأمین رعایت و پیروی از تصمیم در میان است. فرض (معمولاً ضمنی) بسیاری از متون درباره‌ی این مسئله همین است: اینکه فرآیند سیاست را به بهترین صورت به مثابه تدوین هدف‌ها از سوی «سیاست‌گذاران»، انتخاب ابزارهای دستیابی به آنها و سنجش برآمدها و نتایج می‌فهمیم. این شرح بازتاب الگوهای قانونی دولت و الگوهای هدفمند سازمان است: بدیهی می‌پندارند که «کسانی که مردم برای دولت برگزیده‌اند باید بتوانند سیاستهایشان را عملی سازند» (لیندر و پیترز ۱۹۸۷: ۴۶۵).

در بعد افقی، اجرای سیاست تمرینی است در گفتگوی جمعی: کانون توجه از نتیجه‌ی مطلوب به خود فرآیند و اشخاصی معطوف است که از طریق آنان این امر انجام می‌شود. در بعد عمودی، توجه بر هدف‌های سیاست معطوف است و اشخاص و سازمان‌ها به میزان نقشی که در خدمت یا جلوگیری از هدف‌ها دارند وارد صحنه می‌شوند. بعد افقی درمی‌یابد که سیاست فرآیندی جاری است و مشارکت کنندگان هر یک دستور جلسه و بنابراین چشم‌انداز متمایز خود را درباره‌ی هر مسئله‌ی آن سیاست دارند. مثلاً، اداره‌ی کاریابی می‌تواند دستگاهی را برای کارآموزی پیشنهاد کند تا وسیله‌ای باشد که جوانان بیکار را به نیروی کار بازگرداند. وزارت دارایی که نگران نظارت بر هزینه کردن است ممکن است آن را تعهدی تازه ببیند که هزینه‌ای بالقوه روزافزون است. اتحادیه‌های کارگری (که همکاری‌شان مهم است) ممکن است آن را تهدیدی برای سنت استاد ـ شاگردی ببینند و جوانان بیکار ممکن است به آن همچون نوعی مقرری نگاه کنند که ممکن است شامل حال آنان بشود یا نشود. همه‌ی اینها واقعیت‌هایی است که با جریان پیگیری این سیاست مرتبط است و اجرای این سیاست متضمن گفتگوی میان این

واقعیتهای مختلف است که در مقام مشارکت‌کنندگان گوناگون درگیر آن می‌شوند.

بدین‌سان، مشکلی که در برابر اجرای سیاست قرار می‌گیرد چنین است: چه چیزی می‌خواهد محقق گردد؟ در چشم‌انداز عمودی این گرایش وجود دارد که «سیاست» را امری نخستین ببینیم که از سر جدا مانده‌ی «سیاست‌گذار» به صورت کاملاً شکل گرفته‌اش، پدید می‌آید، اما در بعد افقی، امری است که در جریان همکنشی در میان مشارکت‌کنندگان مربوطه پدید می‌آید. سیاست هنگامی که نخست پدیدار می‌شود امر کاملی نیست که بعد در جریان همکنشی بعدی در خاطر قرار گیرد، بلکه بیشتر در این فرآیند جمعی است که سیاست به وجود می‌آید. این امر مسئله‌ی تحقق را از صورت اجرای هدفی شفاف، به صورت دستیابی به اقدامی جمعی که با چشم‌اندازهای همه‌ی مشارکت‌کنندگان مربوطه سازگار است تغییر می‌دهد. بدین‌سان، توجه را از سیاست‌گذار ـ خواه به صورت فرد دیده می‌شود خواه به شکل سازمان ـ به فرآیند همکنشی معطوف می‌سازد.

بعد زمان نیز در این فرآیند نقش دارد ـ یعنی، این فرآیند به صورت «سیاست‌گذاری» جدامانده که سیاست تازه را بیان کند و آن را بر لوحی سفید نقش کند آغاز نمی‌گردد، بلکه جزئی از بازی پیوسته‌ای است که در جریان آن گروه منظمی از مشارکت‌کنندگان مسایل سیاست را تشخیص داده و راه‌حلی برای آنها می‌جویند. این بازی ثابت نیست ـ بازیگرانی تازه می‌کوشند تا رسمیت بیابند و بر سر اینکه مسایل سیاست چگونه فهمیده شود چالشهایی وجود دارد ـ بلکه پیوستگی و تغییر نیز در آن وجود دارد و ابتکارهای سیاست نیز در این فرآیند مستمر جای خود را دارد و ساباتیر را بر آن می‌دارد که در اثر (۱۹۸۶) خود، محدوده‌ای ده یا بیست ساله را برای اجرای سیاستی تازه پیشنهاد کند.

مفهوم تحقق یا اجرا، در این بستر، شیوه‌ای است برای شکل دادن به اقدام به گونه‌ای مشخص. برخی چیزها را برجسته‌تر می‌سازد و اشخاص و فرآیندها را در ارتباط با سیاست موردنظر تعریف می‌کند. مثلاً، ناظر منطقه‌ای آموزش و پرورش را به مثابه مجری سیاست درباره‌ی آموزش و پرورش چند فرهنگی تعریف می‌کند. ممکن است شخص ناظر توجهی به آن نداشته باشد و آن را امری حاشیه‌ای تلقی کند، اما بنابر تعریف، او مجری سیاست است. اتحادیه‌ی آموزگاران ممکن است از این‌رو ذینفع باشد که نگران آن است که از آموزگاران وظایف بیشتری را بخواهند و باید به ازای آن پرداخت بیشتری به آنان صورت بگیرد ـ و ممکن است موفقیت از نظر این اتحادیه سد کردن ارائه‌ی هر سیاست تازه‌ای باشد که همراه با مقرری فوق‌العادهٔ شغلی نباشد. سازمان اولیاء و مربیان ممکن است سیاست جدید را بی‌ربط و منبع بالقوه‌ای از اضافه بار ببیند و دغدغه‌اش محدود کردن تأثیر آن بر برنامه‌ی درسی اصلی باشد. اجرای این سیاست آنان را نیز درگیر می‌سازد، گرچه آنان خود را «مجری» سیاست تازه نبینند. اجرا صرفاً دستیابی به هدف‌های مشترک نیست، بلکه به تعریف معنای سیاست و معیارهای موفقیت نیز مربوط است.

سیاست‌گذاران باید با همه‌ی این ابهامات دست به عمل زنند: آنان باید هم با بعد افقی مواجه شوند و هم عمودی، هم تجویزی و هم تجربی و نسبت به نحوه‌ی به کارگیری اصطلاحات برای شکل دادن به عمل بسیار آگاهند. می‌دانند که ابعاد عمودی و افقی شقوق مختلف اجرای سیاست نیست، بلکه چشم‌اندازهای متمایز و مکمل یکدیگرند درباره همه‌ی مطلب. بعد عمودی نمایش تجویزی این فرآیند است: نتایج را به صورت مؤثر ساختنِ انتخابهای تصمیم‌گیرندگان صاحب اختیار توضیح می‌دهد. این پیامد صحیح است: که رهنمودهای رهبران صاحب اقتدار باید عملی شود. این اجرا است. بعد افقی نمایش تجربی است:

پیامدها را به صورت آنچه قابل مشاهده است توضیح می‌دهد. اما با مؤلفه‌ی عمودی ناسازگار نیست: پرسشهای متفاوتی به عمل می‌آورد. مشارکت‌کنندگان می‌دانندکه تمایش همگانی هر سیاستی باید در مؤلفه‌ی عمودی ارائه شود: این عملکرد مجاز است، اما این را هم می‌دانند که اجازه دادن به ندرت کفایت می‌کند و اظهارات مجاز معمولاً از پی فرآیندی از گفتگو فرامی‌رسد که هدفش مشارکت دادن «دیگران مهم» در برآمد و نتیجهٔ نهایی است.

ارزشیابی در فرآیند سیاست

در الگوی «عقل متعارف» برای سیاست که این فصل را با آن آغاز کردیم، ارزشیابی چرخه را کامل می‌کند: ارزشیابی سیاست‌گذاران را قادر می‌سازد که بدانند تا چه اندازه به هدف‌هایشان دست یافته‌اند و متناسب با آن اقدام کنند. عقل متعارف برای ارزشیابی روشن است: چنانچه سیاست متوجه به دستیابی به اهداف است، در آن صورت صرفاً معقول است که بررسی کند آیا به این هدفها نایل شده‌اند یا خیر. مدیر می‌خواهد بتواند نشان بدهد که برنامه‌هایش مؤثر بوده است.

به شیوه‌ای روزافزون مرسوم می‌شود که ارزشیابی در درون فرآیند سیاست تعبیه گردد، به ویژه، به عنوان جزئی از مناسبات میان نهادها: ممکن است قانونگذاران خواهان ارزشیابی فعالیتهای مقامات مسئول نشوند، عوامل نظارتی (مثل وزارت دارایی) ممکن است خواستار ارزشیابی عوامل اجرایی (مثل وزارت کشاورزی یا آموزش و پرورش) شوند و دولتهای مرکزی ممکن است اعطای کمک به دولتهای محلی و منطقه‌ای یا هیئت‌های غیردولتی را موکول به لازمه‌های ارزشیابی کنند و چه کسی می‌تواند با بررسی نظام‌مند درباره دستیابی به هدف‌های سیاست مخالفت کند؟

این خواسته موجد روش‌شناسی استادانه‌ای برای ارزشیابی شده است (همچنانکه بیش نیازهای ساباتیر و مزمانیان طلب می‌کند) هدفهای سیاست را، با فرضیه‌هایی درباره‌ی تغییر و راه‌های اندازه‌گیری پیامد درهم بیامیزد. مثلاً، اگر مسئله‌ی سیاست را مرگ و میر زیاد رانندگان جوان در جاده‌ها ببینیم (تاوان سفر)، ممکن است سیاست قرار دادن آموزش و تربیت راننده را در برنامه‌ی درسی مدرسه آغاز کنیم، (یعنی، منشاء مسئله را سطح پایین مهارت در نظر گرفته‌ایم، که برنامه‌ی آموزشی می‌تواند در رفع آن بکوشد). ارزشیابی می‌تواند تاوان سفر را در میان رانندگانی که پس از شروع این برنامه آموزش دیده‌اند اندازه‌گیری کند و گروه مشابهی از رانندگانی که این آموزش‌ها را ندیده‌اند پایش کند و تاوان سفر را در میان این دو گروه از رانندگان جوان آموزش دیده با برنامه‌ی جدید و آموزش نیافته در برنامه‌ی جدید با استفاده از آزمونهای معنی‌داری آماری مقایسه کند. از این فرآیند، ارزشیابان درباره‌ی تأثیر آموزش بر تاوان سفر نتیجه‌گیری‌هایی به عمل آورند و سیاست‌گذاران می‌توانند براساس این نتیجه‌گیری‌ها اقدام کنند ـ یعنی، اگر معلوم شد که تاوان سفر در میان رانندگان آموزش دیده در برنامه‌ی جدید با رانندگانی که در این برنامه آموزش ندیده‌اند هیچ تفاوتی ندارد، در آن صورت می‌توان برنامه‌ی آموزشی را متوقف کرد.

در حالی‌که ممکن است ارزشیابی چنین عمل کند، احتمال دارد بازهم بخواهند برنامه‌ی آموزشی در مدارس حفظ شود (یا در جاهایی که هنوز ارائه نشده است ارائه گردد) با وجود آنکه شواهد نشان می‌دهد که ظاهراً بین رانندگانی که با این برنامه آموزش دیده‌اند در تاوان سفر هیچ تفاوت معنی‌داری وجود ندارد. احتمال دارد که این آموزش مورد حمایت مدیران دبیرستان‌ها باشد چون راه مناسبی است برای مشغول کردن دانش‌آموزان در کلاس دهم به هنگامی‌که مدرسه دارد اوراق امتحانی را

تصحیح می‌کند، احتمال دارد پدر و مادرها از این برنامه حمایت کنند چون می‌بینند مدرسه دارد کاری را به شیوه‌ای نظام‌مند انجام می‌دهد که در غیر این صورت مجبور می‌شوند خودشان آن را انجام بدهند و صنایع خودرو هم حمایت کند چون این برنامه راه را برای جوانان هموار می‌کند که صاحب خودرو بشوند. در چنین اوضاعی می‌توان تصور کرد که هر کوششی برای تعطیل این برنامه با مخالفتی جدی روبه‌رو شود و فریادهای خشمگین جوانان را برانگیزد و اهمیت آموزش راننده را مورد تأکید قرار بدهد.

این مثال برای ارزشیابی در فرآیند سیاست بعضی از نکاتی را که در بحث اجرا مورد توجه قرار دادیم یادآور می‌شود.

ارزشیابی بازتابی است از برداشت از سیاست

صورتی‌که ارزشیابی به خود می‌گیرد حاکی از شیوه‌ی فهم ما از فرآیند سیاست است: آیا سیاست پیگیری متحد هدفهای مشترک است، یا کوششی است برای دستیابی به اقدامی جمعی در میان اشخاصی که ضرورتاً بر سر هدف‌ها توافقی هم با یکدیگر ندارند؟ به میزانی که فرآیند سیاست را هدفمند ببینیم، به همان اندازه، اندازه‌گیری پیشرفت نظام‌مند در سوی این هدف‌ها و از نگاه آرمانی، اندازه‌گیری پیشرفت نسبی به راه‌های متفاوت معنی خواهدداشت. چه اقدامی مؤثر است؟

چه چیزی ما را سریعتر به هدفهایمان می‌رساند؟ چگونه به بهایی بسیار مناسب به انجام می‌رسیم؟

اما بر سر هدف‌ها اختلاف وجود دارد، مجبوریم به شیوه‌ای سطحی‌تر نوعی توافق‌شان بدهیم: توافق بر سر اینکه چه کار بکنیم اینکه چرا باید چنین کنیم آسان‌تر می‌شود، مثال آموزش راننده حاکی از پیگیری هدف‌های مشترکی از سوی اشخاص نیست، بلکه حاکی از وجود

ارزشهای متنوعی است (که ضرورتاً مشترک هم نیست، اما ذاتاً متناقض یکدیگر هم نیست) و می‌تواند برای حمایت از برنامه‌ای مشخص بسیج شود. این بدان‌معنی است که ارزشیابی لزوماً فقط متوجه دستیابی به هدف‌های سیاست نیست، بلکه به این نیز توجه دارد که این سیاست برای اشخاص چه معنایی دارد و آنکه چه معیارها و ضابطه‌هایی ممکن است مورد استفاده قرار بگیرد.

اما حتی چنانچه اشخاص دلایل چندی برای حمایت از سیاستی مشخص داشته باشند، بازهم همه‌ی این دلایل، به ویژه از نظر همگان، یکسان نیست. این ادعا که این سیاست «مهارت‌های رانندگی جوانان را بهبود می‌بخشد و زندگی آنها را حفظ می‌کند» هدف بهتری خواهدبود و حمایت گسترده‌تری را فراهم می‌آورد تا اینکه بگویند این سیاست «در زمان تصحیح اوراق امتحانی مزاحمت را کاهش می‌دهد» یا «نسل بعدی خریداران خودرو را برای این صنعت تأمین می‌کند». درا ینجا هم، نمایشهای مقدس و نامقدس حادثه‌ی سیاستی واحدی را مشاهده می‌کنیم. طرح سیاست به صورت تأثیرش بر مرگ و میر حوادث جاده‌ای معنای مشترکی برای همه‌ی هواداران است و از ادعای آنان نسبت به منابع پشتیبانی می‌کند.

تحلیل بخشی از اقدام است

بحث مثال آموزش راننده نشان می‌دهد که ارزشیابی همیشه جزئی از اقدام است. در فرآیند سیاست گروهی از مشارکت کنندگان ارزشیابی را عنوان می‌کنند تا بر شیوه‌ی تخصیص منابع تأثیر بگذارند ـ شاید از طریق آموزش و پرورش از طرف مقاماتی که می‌توانند به راه‌های دیگر هزینه کردن پول بیندیشند ـ و شیوه‌ی پاسخ‌دهی سایر مشارکت‌کنندگان در دفاع از موضوع. این امر مسایلی را درباره‌ی ارتباط بین تحلیل و

مشارکت‌کنندگان پیش می‌آورد: آیا ارزشیابی باید جدا شود، یا باید با فرآیندی که ارزشیابی می‌شود درگیر شود؟ و اگر قرار است درگیر شود، در خدمت کدام منافع باید قرار بگیرد؟ تدوین روش‌شناسی ارزشیابی به طور عمده در سنت علوم اجتماعی اثبات‌نگر قرار داشته است و ارزشیاب را همچون مگسی دیده‌اند که از روی دیوار به مشاهده‌ی اقدام می‌پردازد بی‌آنکه بخشی از آن باشد. دقت می‌شود که گردآوری و سنجش داده‌ها جدا از کسانی باشد که فعالیتی را هدایت می‌کنند که دارد ارزشیابی می‌شود.

متقدان استدلال می‌کنند که این الهامات علمی واقعی نیست، زیرا جدا ماندن امکان‌پذیر نیست و در هر صورت مطلوب هم نیست. اینان خاطر نشان می‌کنند که ارزشیابی پیش از هر چیز صورتی از نظارت است که مدیران بر زیر دستان اعمال می‌کنند و نمی‌توان این مناسبات قدرت را نادیده گرفت. به علاوه، اگر منظور از ارزشیابی تغییر شیوه کارکردن باشد به جای حذف کارکنان از فرآیند ارزشیابی آن هم به بهانه‌ی عینیت علمی، باید آنان را بیشتر دخالت داد تا خود را با آن یگانه بینند و نسبت به آن متعهد بشوند، نه اینکه آن را نادیده بگیرند یا به عنوان نوعی مزاحمت بیرونی در برابرش مقاومت کنند.

ستیز بین جدامانی و درگیر شدن ادبیات ارزشیابی را فراگرفته است. این تضاد در ارزشیابی «تراکمی» که به طور عمده می‌خواهد به فعالیت مورد ارزشیابی نمره بدهد و ارزشیابی «تکوینی» که هدف آن بهبود فرآیند است، بازتاب یافته است. گوبا و لینکن (۱۹۸۹) استدلال می‌کنند که از ارزشیابی جدا مانده و قضاوتی «نسل سوم» به ارزشیابی درگیر و پاسخگوی «نسل چهارم» رسیده‌اند، اما شاید درست‌تر باشد که آن را تنشی ساختاری ببینیم: هرگونه ارزشیابی تا حدودی جدامانده است (چون ارزشیابی از فعالیت متمایز گردیده) و به میزانی درگیر است (چون

هدفش تثبیت ارزش فعالیت است). مسئله این است که چقدر جداماندگی یا چقدر درگیری در هر تمرین مشخص ارزشیابی وجود دارد، برای مشارکت‌کنندگان مختلف چه میدانی برای شکل دادن به فعالیت وجود دارد و مشارکت‌کنندگان چه استفاده‌ای از آن می‌برند.

در فرآیند سیاست تنشی ساختاری وجود دارد

سیاست، در بعد عمودی، با شفافیت هدف تعریف می‌شود و هدف ارزشیابی تأمین هدایت برای دستیابی به اهداف معلوم است. در بعد افقی، می‌توان دید که بازیگران گوناگونی در این بازی دست دارند و از این‌رو گستره‌ای از واگرایی و تنوع درباره‌ی آنچه این فعالیت را ارزشمند می‌سازد وجود دارد و از این‌رو چگونگی این ارزشیابی در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. از آنجا که همیشه هر دوی این عناصر در فرآیند سیاست حضور دارد، همیشه تنشی در میان آنها خواهد بود و همه‌ی چشم‌اندازها ارج و روایی یکسان ندارند: «کاهش تاوان سفر در میان جوانان» از پشتیبانی بیشتری برخوردار می‌شود تا «مشغول داشتن دانش‌آموزان کلاس دهم با چیزی که جاذبه دارد» و این یکی هم وزین‌تر از آن دیگری است که می‌خواهد «از جوانان خریدار اتومبیل بسازد». این ابهام، که در جلب پشتیبانی به سود برنامه در آغاز حائزاهمیت بود، با فرآیند ارزشیابی به چالش کشیده می‌شود، فرآیندی که با هدف قابل ارائه‌تر (و بیشتر قابل اندازه‌گیری) کاهش مرگ و میر جاده‌ای شکل می‌پذیرد. البته ممکن است نیت کسانی که مسئولیت ارزشیابی را پذیرفته‌اند همین باشد: به چالش خواندن تأثیر این مشارکت کنندگان دیگر در این برنامه. اما اهمیت تشخیص دامنه‌ی مشارکت‌کنندگان در این بازی و آثار آن را بر ارزشیابی نشان می‌دهد.

برای مطالعه بیشتر

نخستین بار می و ویلداوسکی در سال ۱۹۷۸ به برداشتی از سیاست اشاره کردند که آن را توالی منطقی مراحل «چرخه‌ی سیاست» در نظر می‌گرفت و این برداشت چارچوب تحلیلی در «جریان عمده» کتابهای درسی درباره‌ی سیاست شد (مثلاً، هاگ وود و گان ۱۹۸۴)، با وجود این، رسایی‌های گسترده‌ای را در توصیف یا تحلیل آن دیده‌اند (مثلاً، پارسونز ۱۹۹۵؛ ساباتیر و جنکینز اسمیت ۱۹۹۳ را ببینید). تصویر خوبی از مشکلات عملیاتی کردن این رویکرد را در ویرایش سوم (۱۹۸۳) پرسمن و ویلداوسکی با عنوان *اجرا* می‌یابید، چون متن اولیه دست نخورده مانده است و بازاندیشی‌های پرسشهای بنیادین درباره‌ی سیاست را که در ویرایشهای دوم و سوم ارائه شد می‌توان به صورت فصل‌های جداگانه‌ای دید که مشخص و دارای تاریخ است. راسی و فریمن (۱۹۹۳) مقدمه‌ی خوبی بر ارزشیابی از چشم‌انداز عمودی ارائه کرده‌اند و گوبا ولینکلن (۱۹۸۹) انتقادی «افقی» ارائه کرده‌اند (اگر چه هیچ یک از این اصطلاحات در کتاب به کار نرفته است).

فصل ۶

دیگر چه؟

«سیاست» حاکی از مفهوم فعالیت دانسته و هدفمند است نه بر خطا و تصادفی. تدوین سیاست دربارهٔ (مثلاً) مهارتهای زبان خارجی جوانان یا توسعه اقتصاد در آینده یا دگرگونی اقلیمی بیان توانمندی و عقلانیت است: این اموری نیست که به خودی خود روی دهد، بلکه فراهم آمدن بروندادهایی که بیشترین نفع را برای ما دارد مستلزم سازماندهی آگاهانهٔ فعالیت است. سیاست به این اعتبار در مقابل تصادفی یا خنثی بودن قرار می‌گیرد. اما تنها راه دستیابی به آن نیست: اصطلاحاتی چون «سیاست» و «مدیریت» حاکی از اعمال دانستهٔ دستور و فرمان نیز است. «سیاست» چه گونه شیوه‌ای متمایز برای شکل دادن به اقدام عملی است؟

سیاست[1] به معنی خط‌مشی و سیاست[2] به معنای سیاسی

این دو مفهوم بسیار نزدیک به هم‌اند و تمیز میان آنها آسان نیست. در بعضی زبان‌های عمده در اروپا تمایزی در واژه نیست. در زبان آلمانی واژهٔ Politik و در زبان فرانسه politique قلمرو معنایی هر دو واژهٔ انگلیسی

---

1. policy
2. politics

policy و politics را پوشش می‌دهد و به گفتهٔ اوستروم و ثـابتی (۱۹۷۵: ۴۱) ترجمه «سیاست‌گذاران» به زبان ایتالیایی نسبتاً دشوار است. در زبان انگلیسی واژه‌های (polity policy politics) و police همگی از واژهٔ polis که همان دولت ـ شهر یونان باستان است اشتقاق یافته و هنگامی‌که واژهٔ (policy) نخستین بار در زبان انگلیسی به کار رفت بیشتر به معنی الگوی کلی حاکمیت بود، همچنانکه سرتامس اسـمیت (در حـدود ۱۵۶۵) در *شیوهٔ حاکمیت یا سیاست قلمروی انگلیس* از واژهٔ policie استفاده کرده است. لیکن با گذشت زمان، کاربردهای مـتمایزی پـدید آمـد و بـه قـول دانشمندی آلمانی واژهٔ policy در زبان انگلیسی به تدریج نـوعی مـعنای غیرنهادین و کاملاً دانسته به خود گرفت و از واژهٔ politics متمایز گشت (هایدن هایمر ۱۹۸۶:۴). علت این رویداد روشن نیست، لیکـن بـه نـظر می‌رسد به تفاوت‌های (سنّت دولت) در انگلیس و بـه ویـژه بـه تـوسعه حکومت نمایندگی مربوط شود که در مقابل بقیهٔ کشورهای اروپایی قرار می‌گیرد.

پیدایش نمایندگان منتخب به مثابه منبع اقتدار مشروع پرسش‌هایی را دربارهٔ رابطهٔ بین این نمایندگان و مقامات مسئول حکومتی موجب گردید و تمایز بین policy به معنی خـط مشـی (سـیاسی) و politics بـه مـعنای سیاست به پاسخگویی به این پرسش‌ها کمک کرد. از این منظر، حکومت نمایندگی به این معنی است که قانونگذاران جهت و سـوی حکـومت را تعیین می‌کنند: یعنی، آنان خط مشی (سیاسی) را تعیین می‌کنند. در ایـن فرآیند، با یکدیگر در کشمکش‌انـد و بـرای حـمایت بـه رأی دهـندگان، هـمکاران قـانونگذار و دست‌انـدرکاران بـیرونی تـوسل مـی‌جویند: ایـن سیاست politics است. مـقامات مسـئول از شـرکت در ایـن کشـمکشها دوری جسته و خط مشی برندگان در قانونگذاری را اجرا می‌کنند.

این قانون‌بندی به توضیح و توجیه جای نمایندگان و مقامات مسئول

حکومتی در این فرآیند کمک کرد؛ اینکه چنین توصیفی چقدر خوب بوده موضوع دیگری است. اگر قرار بود واژهٔ politics را همچون رقابتی بر سر حق سیاست‌گذاری در نظر می‌گرفتند، روشن است که یکی بر دیگری تأثیر می‌کرد. اما چون از دو واژهٔ متفاوت استفاده کردند مضمونهای متمایزی پدید آمد: مثلاً، خط مشی به برونداد توجه دارد در حالی‌که سیاست فرآیند و به ویژه سمت و جایگاه مشارکت‌کنندگان در بازی ـ است خط مشی را با فاصله گرفتن از موضوع در نظر می‌گیرند اما سیاست جانبدارانه است ـ مثلاً لطف کردن به حامیان است. خواست کشمکش برای کسب امتیاز «سیاست» می‌تواند با دنبال کردن هدفی مطلوب (خط مشی) مغایر باشد. عقب انداختن اقدام بر سر مسئله‌ای بحث برانگیز را می‌توان سیاستی خوب اما خط مشی سیاسی بدی در نظر گرفت.

لیکن در حالیکه می‌توان بین مضامین مرتبط با «خط مشی» و «سیاست» تمیز قایل شد. جدا نگه‌داشتن آنها در عمل دشوار است. توجه کردیم که بخشی از «بعد افقی» مشی سیاسی رقابت بین شرکت‌کنندگان است. نه تنها شرکت‌کنندگان مختلف دیدگاه متمایز خود را دربارهٔ فرآیند دارند، بلکه (کم و بیش) در رقابتی مستمر با یکدیگرند. این امر بدان معنی است که مسایلی چون «چه کسانی این را پیشنهاد می‌کنند؟ آیا شما هم مثل ما فکر می‌کنید و احتمالاً از آنچه ما بکنیم حمایت می‌کنید؟ آیا به حمایت آنان در آینده نیازمندیم؟» چنین پرسش‌هایی همیشه جا دارد.

بنابراین همیشه عنصری از سیاست در فرآیند خط‌مشی سیاسی وجود دارد، لیکن از تمیز بین سیاست و خط مشی سیاسی همیشه در شکل دادن به اقدام عملی بهره می‌گیرند. ممکن است کارکنان ویژه‌ای را در دفاتر وزارتی به کار بگمارند تا کار سیاسی کنند، امری که برای مقامات ثابت نامناسب پنداشته می‌شود. مثلاً، وظیفه بسیج پشتیبانی در مقننه برای دگرگونی در خط مشی کشاورزی را باید به کارکنان «سیاسی» سپرد،

اما در بسیج حمایت در میان گروه‌های صنعتی مقامات ثابت می‌توانند فعال برخورد کنند. این دو واژه مضامین متفاوتی دارند و عنصر تجویزی نیرومندی در این تمایز وجود دارد و سیاست در این مقایسه گرایش به دوم شدن دارد.

خط مشی سیاسی و مدیریت

تمایز بین خط مشی و سیاست به اعتباری با تمیز بین خط مشی و مدیریت متعادل می‌شود: سیاست چیزی است که به خط مشی می‌انجامد و مدیریت چیزی است که به دنبال آن می‌آید. در این دیدگاه، فرآیند خط مشی سیاسی دو مرحله دارد: نخست، دربارهٔ هدف‌هایی که باید دنبال کرد (خط مشی سیاسی) تصمیم‌گیری می‌کنند و سپس این تصمیمات منشاء اثر می‌شود (مدیریت). این تمایز تحلیلی بین انواع فعالیت با تقسیم کار در میان شرکت‌کنندگان برابر می‌گردد: گروهی از اشخاص کارشان انتخاب هدف است «سیاست‌گذاران» و گروهی دیگر هدف‌های از قبل تعیین شده را عملی می‌سازند «مدیریت». در متون امریکایی اغلب اعضای مقننه را «سیاست‌گذار» می‌دانند. در نظام‌های پارلمانی از نوع وستمینیستر، سیاست‌گذار را وزیر و شاید ارشدترین مقام مسئول نیز در نظر می‌گیرند.

تمایز «مدیریت» از خط مشی سیاسی بدین گونه جایگاه اقتدار مشروع و قانونی را تقویت می‌کند، زیرا اشخاصی که هدف‌ها را تعیین می‌کنند در اقتدارند و مقامات مسئول صرفاً تعیین می‌کنند که بهترین راه دستیابی به هدف چگونه است. سازمان ابزاری برای تحقق هدفهای مجاز است. این نحوهٔ ارائه اقدام عملی مقامات مسئول را از درگیر شدن رهبران در کار تفصیلی حکومت مصون می‌دارد: نقش آنها صرفاً تعیین هدف است؛ یافتن بهترین راه نیل به هدف کار مقامات مسئول است. دغدغهٔ

نخستین اصلاح طلبانی چون وودرو ویلسن، استاد مدیریت دولتی که بعداً رئیس جمهور آمریکا شد همین بود. ویلسن اعلام کرد که لازم است این تمایز شفاف باشد و با خدمات مدنی همیشگی و غیرجانبدارانه آن را حمایت کرد تا دولتی خوب داشته باشیم: نظارت کارآمد و غیرجانبدارانه همتای مضمر خط مشی سیاسی مجاز است (ویلسن ۱۸۸۷).

جذابیت این تحلیل آسان فهم بودن آن است و شماری مسایل را توضیح می‌دهد: نه تنها اینکه خط مشی سیاسی از کجا می‌آید، بلکه اینکه چه کسانی در این بازی مشارکت دارند و چه می‌کنند. اما در مقام اظهاری تجربی، این توضیح اندکی اجباری می‌نماید. به نظر می‌رسد مدیریت چیزی فراتر از صرف پاسخ به انتخاب‌های رهبران دارای اقتدار باشد. این گفته نامناسب به نظر می‌رسد که مقاماتی که مدارس دولتی را اداره می‌کنند یا خدمات گسترش کشاورزی یا ادارهٔ مهاجرت صرفاً مجری تصمیمات قبلی وزیر یا قانونگذارند. این مقامات کارشناسانی هستند که در عرصهٔ فعالیت خود متعهدند، که هر از چند گاهی لازم است حمایت مقامات مرجع جلب شود، لیکن به خاطر هدف وابسته به آنان نیستند. این تصور نیز نباید پیش بیاید که همه فعالیت‌های مقامات مسئول در سوی دستیابی به هدفی مصوب است. مشاهدهٔ تجربی حاکی از آن است که این مشارکت کنندگان نیز به فشارهایی که از سوی مراجعان آنان بر آنها وارد می‌شود پاسخ می‌دهند، به جمع‌آوری اطلاعات می‌پردازند، از مهارت‌های تخصصی خود بهره می‌جویند و به طور کلی نمایش را سرپا نگه می‌دارند. به سخن دیگر، مدیریت، در عمل، نمی‌تواند جدا از عرصهٔ اقدام عملی و تابع آن باشد: سیاستمدارانی می‌بینیم که وظایف مدیریتی را اجرا می‌کنند و مدیرانی که مسئولیت‌های سیاسی می‌پذیرند (کایدن ۱۹۸۲: ۸۲). جدایی این دو را از هم «افسانه» نامیده‌اند (هیوز ۱۹۹۴: ۳۵).

چرا بین این الگو و آنچه در پیرامون خود مشاهده می‌کنیم شکافی وجود دارد؟ توضیح رایج می‌گوید در عمل جابه‌جایی صورت گرفته است: روزگاری بین خط مشی سیاسی و مدیریت تمایزی شفاف وجود داشت، اما در وضعیت معاصر، دیگر چنین نیست (مثلاً، هیوز ۱۹۹۴). یا ممکن است الگو را «آرمانی» توصیف کنند که به لحاظ هنجاری مطلوب باشد لیکن در عمل به دست نیاید.

رویکرد توضیحی دیگری از این قرار است که افسانه را جدّی می‌پندارد: یعنی، آن را روایتی می‌داند که گروهی آفریده و به آن باور آورده‌اند و توجه آنان را از بخش گیج کنندهٔ واقعیت منحرف می‌سازد (یافو ۱۹۹۶: ۱۸۱). ارائه اقدام همگانی به صورت تصمیم مصوب و مدیریت که آن را مؤثر می‌سازد پاسخگوی این مسئله است که دستور و راهنمایی در حکومت از کجا می‌رسد و چگونه می‌توان آن را تغییر داد: از فرآیند انتخاباتی برمی‌خیزد و تبعیت مقامات مسئول از نمایندگان مجاز؛ این یعنی «مدیریت». این شرح دربارهٔ حکومت را می‌توان به چالش تجربی کشاند، لیکن به قول کاتبرتسن (۱۹۷۵: ۱۵۷)، افسانه «در برابر تهاجم ایمن است» بنابراین، مشارکت‌کنندگان این شرح را در وضعیت‌های همگانی تصریح می‌کنند و در توضیحات دانشگاهی بازیافت می‌شود. اغلب از آن به عنوان آرمانی دست نیافتنی یا در غیر زمان خود انتقاد می‌کنند، در حالی‌که در واقع نه این است و نه آن: جزئی از «تقدس» است، شرحی رسمی از فرآیند مشی سیاسی، که بیشتر تجویزی است تا تجربی، لیکن در مقام تأیید ارزش‌ها حائز اهمیت است (کولبچ و دگلینگ ۱۹۸۶ را ببینید).

مشی سیاسی و مدیریت

مفهوم دیگری که انتخابی در برابر مشی سیاسی است «مدیریت» است،

اصطلاحی که بیشتر با بخش خصوصی مرتبط بوده است لیکن به گونه‌ای روزافزون در وضعیت‌های دولتی به کار می‌رود. بعضی آن را بازتاب دگرگونی اساسی در عمل می‌دانند. مثلاً هیوز چنین استدلال می‌کند که در بخشهای دولتی کشورهای پیشرفته گشتاری صورت گرفته است که تمایز سنتی بین «خط مشی سیاسی» و (مدیریت) را منسوخ می‌سازد. در حالیکه مستخدمان دولتی مجری سیاستهایی هستند که از دیگران نشأت می‌گیرد... مدیر دولتی، به جای آنکه صرفاً پیرو دستورات باشد، بر دستیابی به نتایج متمرکز می‌شود و مسئولیت انجام دادن چنین کاری را می‌پذیرد (هیوز ۱۹۹۴: ۱ و ۶ـ۵). هیوز به نقل از توضیح آلیسون دربارهٔ «وظایف مدیر کل» می‌گوید: استراتژی «تعیین هدف و تدبیر برنامه برای دستیابی به آن»، «مدیریت مؤلفه‌های درونی» (یعنی کارکنانش) و مدیریت واحدهای بیرونی، (دیگر بخشهای سازمان، سایر سازمانها، مطبوعات و مردم) و استدلال می‌کند که امروزه «مستخدمان دولتی به صورت جاری مجری» این وظایف‌اند (همانجا: ۶۲). در این بستر، خط مشی سیاسی زائد است. هیوز «خط مشی همگانی» را به معنی «تحلیل خط مشی سیاسی» می‌بیند و آن را به طور عمده متوجه به کارگیری روشهای صوری ریاضی در بخش دولتی می‌داند (همانجا: ۱۴۵).

دربارهٔ مدیریت نوین دولتی ادعاهای مشابهی صورت گرفته است (مثلاً، آزبورن و گبلر ۱۹۹۲) اگر چه همیشه روشن نیست که الگوی ارائه شده چیزی را توصیف می‌کند که وجود دارد یا به دست آمده است یا از چیزی هواداری می‌کند که می‌تواند باشد یا باید باشد. این امر حاکی از ناتوانی در تمیز شفاف بین شرحی تجربی و شرحی تجویزی از جهان است: سیاستمداران چندان حمایتی از پیشنهاد هیوز به عمل نمی‌آورند که مستخدمان «سنتی» دولتی را فاقد هرگونه هدفی برای خود دانسته و آنان را صرفاً مجری دستورات سیاستمداران می‌خواند (۶۱: ۱۹۹۴).

لیکن به میزانی که تحلیل «مدیریت نوین دولتی» توصیفی باشد به همان میزان مقامات مسئول دولتی را دریافت‌کنندهٔ منفعل دستورالعمل‌های مصوب نمی‌بیند، موضوعی که در متون مربوط به خط مشی سیاسی در بحث منظرهای از بالا ـ به ـ پایین و از پایین ـ به ـ بالا مورد گفتگو قرار گرفت. همچنین به روابطی که باید با «نهادهای بیرونی» برقرار کرد نیز توجه دارد، روابطی که به مثابه «بعد افقی» خط مشی سیاسی مورد بحث قرار گرفت.

این رویکرد بیشتر چشم‌اندازی متمایز در همان زمینه به نظر می‌رسد تا توصیف عرصه‌ای نوین. بیشتر بر فعالیت‌های مدیران تأکید دارد تا مشخصه‌های اقدامی جمعی و به عنوان بیان مدیران بیشتر قابل فهم خواهدبود تا تحلیل سازمان دولتی. مثلاً، این ادعای هیوز که روزگاری دیوان سالاری به دیدهٔ تحقیر به گروه‌های دست اندرکار نگاه می‌کرده است (همانجا: ص ۲۲۲) قطعاً نادرست است، اما در تعیین اعتبار فعالیت‌های مدیران کنونی عنصر مهمی محسوب می‌شود و با آنچه بعد افقی خط مشی سیاسی می‌خوانیم تفاوتی اساسی ندارد.

بنابراین مرئی بودن روز افزون (مدیریت) اساساً تغییری بیانی به شمار می‌آید تا گشتار خط مشی سیاسی. گان (۳۳: ۱۹۸۷) استدلال می‌کند که رشته‌ای از سوگیری‌های عقلانی وجود داشته است. به گفتهٔ او دغدغهٔ غالب در بررسی بخش دولتی در دههٔ ۱۹۵۰ اصلاحات نهادینه بود و واژه‌ای که به کار می‌رفت (مدیریت دولتی) بوده است. در دههٔ ۱۹۶۰ به برنامه‌ریزی توجهی تازه شد ـ تمرین‌های عقلانی در تصمیم‌گیری‌های راهبردی که با اصطلاح «خط مشی دولتی» تداعی می‌شد. در دههٔ ۱۹۸۰، روشهای بخش خصوصی و اصطلاح «مدیریت دولتی» رواج بیشتری یافته است.

خط مشی سیاسی و سازمان

بازهم به این نکته بازمی‌گردیم که خط مشی سیاسی به سازمان مربوط است: «خط مشی سیاسی»، «سیاست» و «مدیریت» هر سه نامی برای شیوه‌های هدایت سازمان است، که هر یک مفروضات خاصی دربارهٔ دینامیسم سازمان دارد ـ درباره سازمان به طور کلی، لیکن به شیوه‌ای خاص‌تر، دربارهٔ سازمانهایی خاص است ـ و اینکه چگونه می‌توان آنها را هدایت کرد. اغلب به طور اخص به این بعد سازمانی در متون مربوط به خط مشی سیاسی نمی‌پردازند، جز در صورتی‌که بخواهند به عنوان منشاء نارسایی پس از رویداد آن سخن بگویند مانند معضل اجرا. اما اساس بررسی خط مشی سیاسی در دریافت‌هایی است که دربارهٔ شیوه عملکرد سازمانهاست (به ویژه، لیکن نه منحصراً، در بخش همگانی) و شکافی که بین شیوهٔ عملکرد واقعی آنها و آن گونه که باید باشد وجود دارد.

این نکته را می‌توان در مباحثهٔ دیرپای بر سر تصمیم‌گیری عقلایی در برابر تصمیم‌گیری گام به گام مشاهده کرد. این امر به مقاله‌ای بازمی‌گردد که چارلز لیندبلوم در انتقاد از تصمیم‌گیری به عنوان جستجویی جامع برای مسیر انتخابی نیل به هدف‌های معلوم نگاشت. لیندبلوم استدلال می‌کند که در عمل هدف‌ها از وسیله جدایی‌ناپذیرند، تحلیل بیشتر محدود است نه جامع، مشی سیاسی بیشتر از یک رشته دگرگونی‌های کوچک برمی‌خیزد تا تصمیمی واحد و شفاف و آزمون تصمیمی نیکو چندان براساس هدف‌های معلومی که به دست آمده نیست بلکه به شیوهٔ دستیابی به اتفاق اشخاص بر سر فرآیند دستیابی به آن هدف‌ها صورت می‌گیرد. اما چنین استدلال می‌کند که این روش (که وی آن را گیج زدن می‌خواند) به همان اندازه عقلانی و نظام‌مند است که هدف‌هایی به طور شفاف و مشخص چنین‌اند. (لیندبلوم ۱۹۵۹).

این امر اساس رویارویی جزء و کل در متنهای خط مشی سیاسی و

دوره‌های درسی مربوطه گردید، تصمیم‌گیری عقلانی در برابر تصمیم‌گیری گام به گام، اما به نظر نمی‌رسد به تحلیل یا اجرای خط مشی سیاسی چندان کمکی بکند. در واقع، چنین ادعا می‌شد که موضع جریان غالب از این قرار است که الگوی عقلانی به عنوان الگویی دربارهٔ اینکه چگونه باید تصمیم‌گیری کرد ارجح است در حالیکه الگوی «گام به گام» عملکرد واقعی تصمیم‌گیری در حکومت را بسیار بهتر توصیف می‌کند (هاولت و رامش ۱۳۷: ۱۹۹۵).

چارچوب استدلال لیندبلوم به صورت رفتاری بود، لیکن او نکته‌ای سازمانی را عنوان می‌کرد، توجه داشت که استدلال عقلانیت جامع تصمیم گیرنده را به نوعی در خارج از عرصهٔ عمل مفروض می‌دارد که تصمیمات را بر *لوحی سفید* و به دور از هرگونه محدودیتی از جانب فعالیت‌های موجود، می‌نگارد. واقع امر این است که تصمیم‌گیرندگان جزئی از اقدام‌اند، از موضعی آغاز می‌کنند و با واقعیت فعالیتهای اشخاص دیگر مواجه می‌شوند. آنان گرایش دارند با این فرض شروع کنند که آنچه انجام می‌دهند ارزش انجام دادن دارد و به میزانی که چاره‌های دیگری را که تدبیر می‌کنند، راههایی است که نسبتاً شبیه همان اقداماتی است که هم اکنون انجام می‌شود و در جایی که تغییراتی در نظر می‌گیرند بر این گرایش‌اند که این تغییرات به جای مخالفت از سوی سایر شرکت‌کنندگان با موافقت آنان روبرو شود. لیندبلوم استدلال می‌کرد که رویکرد انتخاب عقلانی یک تصمیم گیرندهٔ واحد را مفروض می‌دارد، اما در واقع، شرکت‌کنندگان متعددی وجود دارند و هر یک با چشم‌اندازهایی متفاوت و علایقی مختلف و توانایی محدود برای وادار ساختن دیگران به پذیرش موضع او، به طوری که برآمد حاصل بیشتر فرآیندی از پذیرش متقابل ـ سازگاریِ متقابلِ جانبدارانه، است تا انتخاب ذهنی واحد.

نقد لیندبلوم در تعدادی از کتاب‌ها و مقالات استادانه به کار رفته است (لیندبلوم ۱۹۵۹ و ۱۹۶۵ و ۱۹۷۹؛ بری بروک و لیندبلوم ۱۹۶۳؛ گرگوری ۱۹۸۹؛ لیندبلوم و وودهاوس ۱۹۹۳؛ پارسونز ۱۹۹۵ را ببینید) و به مباحثات فراوانی دامن زده است. آشفتگی بین تحلیل و هواداری کمکی به این مباحثات نکرد (اسمیت و می ۱۹۸۰ را ببینید) و به آنجا رسید که داغ توجیه‌گری کثرت‌گرایی را بر لیندبلوم زدند، اما فقدان علاقه به بعد سازمانی نیز مانعی شد. مثلاً، در جمع گرایی‌های خط مشی سیاسی، به پژوهش علوم سیاسی مراجعه نشده است (فصل ۲ را ببینید) یا بعد افقی خط مشی سیاسی (فصل ۳)، یا مضامین این دیدگاه برای مفهوم تصمیم‌گیری عقلانی. بنابراین شایسته است به دو جابجایی مهم در کانون تحلیلی که از سوی لیندبلوم ارائه شده است توجه کنیم:

- جابه‌جایی از برآمد مطلوب خط مشی سیاسی به فرآیند تعیین خط مشی و
- جابه‌جایی از منطق نظام به طور کلی به منطق شرکت‌کنندگان

کمکی که لیندبلوم ارائه کرد توجه ما را به فرآیند خط مشی سیاسی گسترش می‌دهد؛ بررسی گراهام آلیسون در جریان بحران موشکی کوبا دربارهٔ تعیین خط مشی سیاسی نیز چنین بود. در کتاب جوهره تصمیم (۱۹۷۱)، آلیسون خاطرنشان می‌گردد که برای فهم اقدام محلی، از سه منظر متمایز می‌توان بهره جست ـ سه شیوهٔ متفاوت ترسیم فرآیند خط مشی سیاسی:

۱. *عامل عقلانی*. اقدام بین عامل‌های قابل شناسایی است ـ در این مورد مشخص بین آمریکا و اتحاد جماهیر شوروی ـ که هدف‌های روشنی دارند و دربارهٔ بهترین راه دستیابی به این هدف‌ها دست به انتخاب می‌زنند.

۲. *فرآیند سازمانی*. خط مشی سیاسی را آمریکا تعیین نمی‌کند بلکه از

واکنش مجموعه‌هایی تخصصی برمی‌خیزد ـ مثلاً، پنتاگون، سیا، وزارت کشور، کاخ سفید ـ که هر یک شیوهٔ متمایز خود را برای شناسایی مسئله و پرداختن به آن دارد.

۳. *سیاست دیوان سالار*. این هیئت‌های تخصصی هر کدام مواضع و منافع متفاوتی دارند و فرآیند خط مشی سیاسی به مناسبات قدرت و چانه‌زنی بین آنان مربوط می‌شود.

همچنانکه آلیسون خاطرنشان می‌گردد سه نوع متفاوت تعیین خط مشی سیاسی وجود ندارد: همه این عناصر اجزای تصویر کلی‌اند. *عامل عقلانی* شاید آشناترین آنهاست: همیشه به نظر می‌رسد فرضی مضمر وجود دارد که اقدام سازمانی *باید* براساس انتخابی عقلانی تعیین شود. می‌توان این را به استدلال وبر دربارهٔ فرآیند عقلانی ساختن در جامعه مدرن صنعتی مربوط دانست، که در آن عامل‌هایی چون سنّت، دین و خویشاوندی توجیهات کمتر متقاعدکننده‌ای برای اقدام است تا عقلانیت ابزاری و فناوری: برای دستیابی به بروندادی معلوم این کار را انجام می‌دهیم.

همین فرض عقل سلیم در علم اقتصاد با مهارت به کار رفت، که انسانیت را متشکل از افرادی جداگانه با ترجیح‌هایی شفاف دانست، که همیشه از میان شقوق و گزینه‌های مختلف، فرآیندی از اقدام را برمی‌گزینند که به نظر می‌رسد بیشترین احتمال را برای رسیدن به تحقق ترجیح‌های‌شان دربردارد. در آن صورت، وظیفه خط مشی سیاسی شفاف ساختن ترجیحهاست، طرح پرسش خط مشی سیاسی به عنوان انتخابی از میان گزینه‌ها و ارزیابی نظام‌مند مزایای نسبی شیوه‌های مختلف دستیابی به این ترجیحهاست.

منظر *فرآیند سازمانی* مبتنی بر مشاهدهٔ تجربی است: گرچه ممکن است اشخاص از هدف‌های سازمانی سخن بگویند، به نظر می‌رسد

فعالیت سازمانی بیشتر به فرآیند مربوط باشد تا تعقیب و نیل به هدف‌ها. این فعالیت بیشتر از طریق روندهای تخصصی به پیش می‌رود تا بروندادها و به این اعتبار، با خنثی بودن سازمان. منظور این نیست که سازمان هیچ نقشی ندارد، بلکه اینکه سازمان همان کاری را می‌کند که همیشه کرده است. سازمان‌ها براساس روشهایی جاری عمل می‌کنند: اوضاع تازه را براساس عملکردهای گذشته تحلیل می‌کنند. هر سازمانی روندهای عملیاتی پذیرفتهٔ خود را دارد (SOP) که توسط اعضای آن سازمان فهم می‌شود و آنها را به کار می‌برند و بنابر استدلال آلیسون برای فهم فرآیند دولتی، باید روندهای عملیاتی پذیرفته مشارکت‌کنندگان مختلف سازمانی را درک کنیم. آلیسون نشان می‌دهد که در بحران موشکی کوبا، تفاوت‌هایی که بین SOPهای پنتاگون، وزارت کشور، سیا و بقیه وجود داشت تفاوت چشمگیری در شیوهٔ پرداختن به مسئلهٔ خط مشی سیاسی ایجاد کرد. مضمون استدلالش همین است که آنچه سازمان‌ها انجام می‌دهند ضرورتاً به منظور دستیابی به بروندادی معلوم نیست بلکه هر سازمان چیزی را انجام می‌دهد که در آن وضعیت انجام دادن آن را مناسب می‌بیند.

منظر *سیاست دیوان سالار* چنین تشخیص می‌دهد که مسئله صرف داشتن دیدگاه‌های متمایز از سوی مشارکت‌کنندگان مختلف دربارهٔ جهان نیست: آنان ـ بر سر منابع، توجه و بر سر حق تدوین مسئلهٔ خط مشی سیاسی ـ رقبای یکدیگرند.

برای آنکه ادارهٔ بزرگراه‌ها جادهٔ تازه‌اش را بسازد، باید بر هر مخالفتی از سوی ادارهٔ حفاظت محیط زیست فایق آید. بعد زمان نیز در میان است: شیوهٔ برخوردشان با یکدیگر بر سر هر مسئلهٔ مشخص به تجربهٔ رویارویی‌های گذشته‌شان بازمی‌گردد و انتظاراتی که از آینده دارند. برای پیش بردن علایق‌شان، لازم است به موضع خویش نسبت به سایر

شرکت‌کنندگان در فرآیند خط مشی سیاسی توجه داشته باشند. از مواضعی که احتمالاً سایر مشارکت‌کنندگان اختیار خواهندکرد باخبر می‌شوند و امکان پشتیبانی، اتحاد و مخالفت را مورد بررسی قرار می‌دهند. حتی اگر از اندیشهٔ (سیاست بازی) هم خوششان نیاید، منافعشان ایجاب می‌کند که راهبردی بیاندیشند، در غیر این صورت صرفاً مصرف‌کنندهٔ راهکارهای سایر شرکت‌کنندگان می‌شوند.

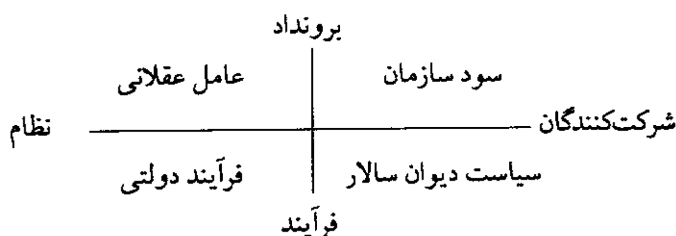
آلیسون تأکید دارد که نباید این سه مورد را سه نوع متفاوت فرآیند خط مشی سیاسی دانست بلکه سه عینک متفاوت برای نگریستن بر فرآیندی واحد است. در هر وضعیت سیاسی عناصر انتخاب (عامل عقلایی) و امور جاری (فرآیند دولتی) و کشمکش (سیاست دیوان سالار) وجود دارد، اما همیشه، یا در همهٔ عرصه‌های سیاست و برای همهٔ شرکت کنندگان یکسان نخواهدبود. به کارگیری سه عینک متفاوت تصویر شفاف‌تری از هر مورد مفروض فعالیت سیاست‌گذاری ارائه می‌کند - خواه در جریان وضع سیاست باشد، خواه تغییر آن یا تثبیت آن.

بعضی پژوهشگران شکاک سیاست استدلال می‌کنند که این به معنی خارج ساختن تمامی مسئلهٔ علاقه از تصویر سیاست است. اینان چنین استدلال می‌کنند که عنصر اصلی در فرآیند حکومتی نفع سازمان است: کسب امتیازی برای طرف خود. می‌توان این تحلیل را دربارهٔ سازمان بدان گونه به‌کار بست (جورجیو ۱۹۷۳؛ آلدسریج و همکاران ۱۹۹۴ را ببینید)، لیکن به طور عمده در مورد (سیاست دولتی) به کار می‌رود و شاید بهترین نمونه‌اش متن کلاسیک لاسول باشد.

سیاست: چه کسی چه می‌برد، کی و چگونه (۱۹۳۶). این امر مشخصه‌های خاص نظام سیاسی آمریکا را نشان می‌دهد: به لحاظ انتخاباتی بسیار حساس، دارای بیان نیرومندی از حاکمیت مردمی، حس بسیار ضعیفی از اقتدار دولتی و مقاماتی مسئول که به طور کلی به خاطر

منابع به تصویب نامطمئن قوهٔ مقننه وابسته‌اند. قانونگذاران به شیوه‌ای خستگی‌ناپذیر با مبارزات انتخاباتی مجدد در حوزهٔ انتخابیهٔ خود مواجه می‌شوند که دولت در آن ناحیه هزینه می‌کند و برعکس فعالیت دولت به مثابه تجسم مطالبات انباشتهٔ منافع گروهی خاص.

این چشم انداز در واقع با رویکرد آلیسون مغایرتی ندارد ـ در واقع، به شیوه‌هایی مکمل آن است، با تشخیص اینکه مشارکت کنندگان به بروندادها علاقه‌مندند. می‌توان افزود که در همین فرآیند هم نفعی دارند: برای دست اندرکاران سیاست در بازی ماندن اهمیت دارد. می‌توان از طریق جابه‌جایی در کانون که لیندبلوم وارد بحث کرد این نکته را به چارچوب آلیسون مرتبط ساخت. خدمتی را که لیندبلوم ارائه کرد می‌توان به صورت دو بعد میان بر تصور کرد، که الگوهای آلیسون راههایی را ارائه می‌دهد که عناصر مختلف از طریق چنان راههایی در فرآیند سیاست انعکاس می‌یابند.



نمودار ۱ـ۶ الگوهای فرآیند سیاست

این نمودار نشان می‌دهد که همه چیز بستگی دارد به اینکه شرکت‌کنندگان و مشاهده‌گران چگونه از این نقشه بهره می‌گیرند. به میزانی که اشخاص بر بروندادها متمرکز می‌شوند و چشم‌انداز به نظام به

طور کلی مربوط می‌شود، تصور سیاست به عنوان کار عاملی عقلایی که برای جامعه به‌طور کلی انتخاب می‌کند قابل فهم است: چه‌گونه مراقبتی برای کودکان می‌خواهیم؟ ماندن با نظام، اما بیشتر به فرآیند فکر کردن تا به برونداد، بیشتر ما را به شکل‌دهی و تخصصی کردن روش جاری وامی‌دارد: خانواده و شرکت و مدرسه و مقامات ادارهٔ رفاه و اتحادیه‌های کارگری به مسئلهٔ مراقبت از کودک چگونه پاسخ می‌دهند؟ ـ یعنی، به صورت فرآیند دولتی می‌اندیشیم. با علم بر اینکه این سازمان‌های مختلف رقیب یکدیگرند، می‌پرسیم: مشارکت‌کنندگان مختلف چگونه برای پشتیبانی از سیاستی برای تخصیص برای مراقبت کودکان متحد می‌شوند و مخالفان این تخصیص (مثلاً، امور مالی) در مخالفت با آن چه می‌کنند؟ ـ یعنی، ما به صورت سیاست دیوان‌سالار می‌اندیشیم و در توضیح تغییر چشمگیر در سیاست، می‌توان استدلال کرد که با حرکت مادران در جذب شدن در نیروی کار، گروه‌های زنان خواهان حمایت سیاسی برای مراقبت از کودکان می‌شوند (با تهدید ضمنی دربارهٔ از دست رفتن پشتیبانی انتخاباتی که شاید پیش نیاید) و سیاستمدارانی که نسبت به آرای انتخاباتی حساس‌اند خود را موظف به حمایت از آن می‌بینند ـ یعنی، ما سیاست را به مثابه کشمکشی برای نفع موکلان می‌بینیم.

این مثال نشان می‌دهد که هر چند هیچ یک از این سه منظر دیدگاه کاملی از فرآیند سیاست را به دست نمی‌دهد، آنها همگی چیزی برای ارائه دارند و هنگامی‌که ترکیب شوند، تحلیل بسیار دقیق‌تری را ارائه می‌دهند. چنانچه بپرسیم «هر یک از این سه منظر مسئلهٔ اساسی تحلیل سیاست را چگونه می‌بیند؟» می‌توان این نکته را مشاهده کرد.

از منظر عامل عقلانی، کار سیاست انتخاب بهترین مسیر برای اقدام است: هدف چه باشد و چگونه باید به آن نزدیک شد؟ صورت‌های

استادانه‌ای از تحلیل سیاسی برای انجام دادن این کار ارائه شده است و سازمانهای جداگانه‌ای را برای «توسعهٔ سیاسی» یا «بررسی سیاست» می‌توان به وجود آورد. «تحلیل سیاست» عموماً متضمن فنونی برای شناسایی مسیرهای انتخابی اقدام است، برای برآورد بروندادهای احتمالی و محاسبهٔ اینکه کدام انتخاب بهترین دستیابی را به هدف‌های معلوم (که معمولاً به صورت محاسبه‌ای فایده باورانه بیان می‌شود: چه میزان سود برای چند تن با چه هزینه‌ای؟) تأمین می‌کند. این محاسبات نتایجی عینی را در تأیید مسیر خاصی برای اقدام ارائه می‌دهد.

این امر وجود سازمان را برای پیگیری هدف فرض می‌کند، هدف‌هایی که شفاف‌اند و بهترین شیوهٔ دنبال کردن هدف‌ها مسئله‌ای فنی است که می‌توان آن را به کارشناسان واگذاشت. همهٔ این مفروضات قابل بحث است. در حالی‌که داشتن هدف برای سازمان مفروض است، همیشه در عمل این هدف‌ها شفاف نیست، اینکه چگونه آنها را انتخاب کرده‌اند، یا فعالیت سازمان را به عنوان کوششی برای دستیابی به این هدف‌ها به بهترین شکل توضیح بدهند و حتی در صورتی‌که هدف‌ها شفاف باشند، روشن نیست که شرکت‌کنندگان آمادگی پذیرش قضاوت تحلیلگر مستقلی را دربارهٔ بهترین شیوهٔ دستیابی به آنها داشته باشند: بررسی سیاست به نظر می‌رسد بیشتر دربارهٔ واکنش و گفتگو باشد تا دربارهٔ فاصله گرفتن از موضوع بررسی در علم.

به این دلایل، بسیاری مشاهده‌گران (و حتی بعضی مجریان) استدلال می‌کنند که برونداد از فرآیند کم‌اهمیت‌تر است و کانون توجه باید عملکردهای جاری شرکت‌کنندگان باشد تا هدف‌های اعلام شده. آنان استدلال می‌کنند که نیروی محرکه در دولت ترجیحات وزیران نسبت به سیاست نیست، بلکه روش‌های جاری دیوان‌سالاری حائزاهمیت است. روند اقدام باید با کارشناسی کارکردی شکل بگیرد: راه‌ها مسئولیت

مرجع قدرت مربوط به راه می‌شود که توسط مهندسان راه اداره می‌گردد، سلامت در دست وزیر سلامت که توسط پزشکان، آموزش‌وپرورش توسط وزارتی اداره می‌شود که کارکنان آن را معلمان تشکیل می‌دهند و از این قبیل. کار نیکو به صورت عملکرد کارشناسی تعریف می‌شود نه با بروندادهای سیاست: (مثلاً) در سازمان آب کانون توجه ساختن بند آب است و به این‌که آیا بهترین پاسخ برای مسئلهٔ سیاست سد دیگری است یا خیر کمتر توجه می‌شود. مستندات سیاست شامل بیانیه‌های عملکرد جاری است که به نوبهٔ خود بازتاب کارشناسی کارکرد خاصی است که اساس سازمان را تشکیل می‌دهد: (ما کاری را می‌کنیم که برای انجام دادن آن سازمان یافته‌ایم.)

در این چشم‌انداز، کار سیاست فایق آمدن بر لختی مقامات مسئولی است که کارشناس‌اند. اصلاح طلبان به سود استقرار واحدهای سیاست‌گذاری استدلال کرده‌اند تا هم شیوهٔ مباحثه دربارهٔ مسایل سیاست را گسترش دهند و هم به وزیران استقلال بیشتری از مسئولان کارشناس بدهند. این واحدها که در درون نهاد قرار دارد، بیرون از جریان عمدهٔ کارشناسی سازمان قرار می‌گیرد و مستقیماً به وزیر گزارش می‌دهد. ممکن است در این واحدها کسانی را به کار بگمارند که خارج از تخصص غالب باشند: مثلاً، واحد سیاست‌گذاری در سلامت می‌تواند حسابدار یا مددکار اجتماعی را هم علاوه بر متخصصان سنّتی سلامت دربربگیرد. مهارت شغلی برجستهٔ اینان (سیاست) خواهدبود.

اما این نوع اصلاحات ملاحظات مربوط به علاقه و کشمکش رقابتی در مناسبات بین نهادها ـ یعنی، سیاست دیوان سالار ـ را نادیده می‌گیرد. چنانچه نزاعی بین نهاد راه و نهاد حفاظت محیط زیست بر سر جاده‌ای جدید وجود دارد، مسئله صرفاً دیدگاه‌های متفاوت دو نهاد دربارهٔ نیاز به نگهداری زیستگاه انواع در معرض انقراض نیست. وزارت راه دنبال

تصویب برنامهٔ سازندگی عمده‌ای است و نهاد حفاظت زیست حق خود را بـرای مـتوقف سـاختن فـعالیت‌های نـهادهای دیگـر در عـرصه‌های زیست‌محیطی اعمال می‌کند. بنابراین فرآیند سیاست متضمن ستیز بر سر جایگاه در این بازی است و بر سر تفسیر آن فعالیت، که به این معنی است که شاید انطباق به سختی به دست آیـد، مـبهم بـاشد و مـوضوع سـتیز بیشتری واقع شود.

در آن صورت، وظیفهٔ سیاست یافتن شیوه‌هایی است برای کشـاندن شرکت‌کنندگان به مسیری مشترک به هنگامی‌که امکان مجبور ساختن آنان به انجام چـنین کـاری نسـبتاً نـاچیز است. ایـن کـار را مـی‌توان از طـریق هیئت‌های جمعی (مانند کمیسیون‌های هماهنگی) دنبال کرد، که درصدد کسب تـوافـق در مـیان شـرکت‌کنندگان است، یـا از طـریق واحـدهای سیاست‌گذاری مرکزی که هدفشان کسب دیدگاهی (تمام دولتی) است، مانند هیئت مرکزی بررسی سیاست که در انگلیس برای ارائه مشاوره به کابینه تأسیس شده است نه هر وزیر جداگانه. به هر روی، کار سیاست صورتی از ادارهٔ روابط بین نهادها یعنی دیپلوماسی می‌شود.

سرانجام، چـنانچه فـرآیـند سـیاست را بـه مـثابه دنـبال کـردن مـنافع گروه‌های موکل در نظر بگیریم، در آن صورت کار سیاست به چگونگی ارائه ادعا، کشمکش بر سر آن و حل ستیز مربوط خـواهـدشد. چـنانچه نمایندگان سیاسی ادعایی می‌کنند ـ مثلاً، حمایت دولت از مـهدکودک ـ می‌توان به طور خلق‌الساعه بـه آن پـرداخت «آیـا اسـتطاعت ایـن کـار را داریم؟» «آیا نیازی به حمایت این نماینده داریم؟» لیکن برای مدیریت این ادعـاها در طـول زمـان، مـمکن است ایـن فـرآیـند نـهادینه بشـود و آئین‌نامه‌هایی برای رسیدگی به این ادعاها تدوین شود. مـمکن است در آغاز، مسیرهای سازمانی نسبتاً نارسا باشد (مثلاً، اسـتفاده از یک بـرگهٔ درخواست و دریافت درخواست‌ها در اوقات مشخصی از سال)، لیکن با

رشد کارشناسی تخصصی در مسئولان این شیوه‌ها توسعه می‌یابد و متقاضیان مجرب‌تر و مطالبه‌گر می‌شوند.

به همین‌سان، ممکن است آئین‌نامه‌ها در آغاز نسبتاً خام باشد و ارتباط نزدیکی با نیازها نداشته باشد (مثلاً، دولت ۵۰ درصد هزینه‌ها را تا سقف ۱۰/۰۰۰/۰۰۰ دلار پاسخگو خواهدبود، یا «دولت تنها سالانه از یک مرکز برای هر نماینده حمایت خواهدکرد») لیکن باخبره‌تر شدن متقاضی، ممکن است این آئین‌نامه‌ها پیچیده‌تر شود. مثلاً، ممکن است فرآیند تخصیص به تعداد مادران شاغل و والدین مجرد در حوزهٔ موردنظر، توزیع کنونی مهدکودک‌ها، نیاز سایر عرصه‌ها و مانند اینها توجه کند. تحلیل هزینه ـ اثر بخشی، برای مثال، به عنوان شیوه‌ای برای برخورد نظام‌مند با درخواست‌هایی که از دولت می‌شد به وجود آمد (مثلاً، سلف ۱۹۷۵ را ببینید). ارتباط نزدیکی بین آئین‌نامه‌ها و مسیرها وجود دارد: هیئتی از مسئولان که در اقتصاد آموزش دیده‌اند آئین‌نامه‌های تخصیص را به شیوه‌ای نسبتاً متفاوت از کمیسیونی در مجلس تدوین می‌کنند.

نتیجه

از این بحث روشن است که رابطهٔ بین «سیاست» و دیگر اصطلاحات رایج این نیست که سیاست صورت تازه و کاملاً متفاوتی از فعالیت باشد، بلکه شیوهٔ متمایزی است برای توضیح فرآیند سازمانی و شکل دادن به آن. البته، این امر بدان‌معنی است که زبان بخشی از فعالیت است: اصطلاحاتی که اشخاص به کار می‌برند ـ «سیاست» یا «مدیریت» یا «راهبرد»، ـ بخشی از شیوه درک شرکت‌کنندگان از آن چیزی است که می‌کنند، در توجیه آن و جلب حمایت از آن. این کار با بسیج سازه‌هایی که بین اشخاص مشترک است، مثل (سیاست) و (تصمیم) صورت می‌گیرد. هواداران (مثلاً)

کارآمدی در زبان درصدد استقرار سیاستی ملی برای زبان‌اند، تا وسیله‌ای باشد برای ارائه و ادعاشان با نیروی اخلاقی‌تر (و شاید قانونی‌تری). بنابراین مسئله‌ای که موضوع «سیاست» است یا «مدیریت» صرفاً مسئله‌ای فنی نیست که با توسل به تعریفی از سوی مرجع حل بشود: اصطلاحاتی که شرکت‌کنندگان به کار می‌برند بخشی از گنجینه واژگانی آنان است.

در اینجا می‌توان تنش پیوسته‌ای را که بین ابعاد عمودی وافقی سازمان وجود دارد و مضمامین آن را برای سیاست مشاهده کرد. در بعد عمودی، بحث دربارهٔ سیاست، انسجام سازمانی، پایگان و هدفمندی را مفروض می‌دارد: هدفهای سازمانی کدام است و چگونه بهتر به آنها نایل می‌شویم؟ در بعد افقی، مسئله سازمان نیست، بلکه دامنهٔ اشخاص و هیئت‌هایی است که به آن مربوط می‌شود ـ به قول بعضی، دست اندرکاران ـ و نوع فعالیتی که می‌تواند پشتیبانی همه یا اکثر آنان را جلب کند.

برای مطالعه بیشتر

پارسونز (۲۹ ـ ۱۹۵۵:۱۶) شرح خوبی دربارهٔ پیدایش «رویکرد سیاسی» متمایز در علوم سیاسی ارائه می‌کند. استدلال ویلسون (۱۸۸۷) دربارهٔ تمایز شفاف بین سیاست و روند مدیریتی را معمولاً به شیوه‌ای افتراقی نقل قول می‌کنند، اما به عنوان امری منسوخ و غیرواقعبینانه کنار می‌رود. نویسندگانی چون بارت و فاج (۱۹۸۱) گزارش می‌دهند که مقامات مسئول درگیر تصمیم گیری‌اند و در آمریکا، گروه «بیانیهٔ بلکزبرگ» استدلال کرده است که باید چنین کنند: مقامات مسئول نقشی مشروع و نهادین دارند (وامسلی و همکاران ۱۹۹۰). دربارهٔ «مدیریت دولتی نوین» که تا حدودی جای علاقه به سیاست را گرفته است، متکاف و ریچاردز (۱۹۹۲) و هیوز (۱۹۹۴) را ببینید.

فصل ۷

اجرای سیاست

سیاست در مقام فعالیت

این رشته کتابها به مفاهیمی در علوم اجتماعی می‌پردازند، اما سیاست چیزی فراتر از یک مفهوم است، سیاست را اشخاص *اجرا می‌کنند*. حتی در صورتی‌که حضور شفاف «سیاست سازان» را مفروض ندانیم (همچنانکه از چنین فرضی دوری جسته‌ایم)، بازهم اشخاصی وجود دارند با عنوان‌هایی چون تحلیلگر سیاست و مدیر سیاست و صورت‌هایی سازمانی مانند شعبهٔ سیاست‌گذاری و اشخاص متعدد دیگری که کارشان سیاست است. اما این اشخاص چه می‌کنند؟

رویکردهای چندی نسبت به این مسئله وجود دارد: یکی بر سیاست به عنوان هدف تأکید دارد و توجه یکی به سیاست به مثابه فرآیند معطوف است. کاربرد «عقل سلیم» سیاست را به مثابه موضوعی می‌بیند: چیزهایی وجود دارد که «سیاست» می‌نامند ـ سیاست رقابت ملی، سیاست برنامه‌ریزی دولتی، سیاست انضباطی مدرسه ـ و فعالیت سیاسی به معنی این سیاست سازیهاست. این امر حاکی از وجود بیان رسمی سیاست است و توجه را به فعالیتهای تصمیم‌گیرندگان صاحب اختیار معطوف می‌سازد (زیرا آنان سیاست را اعلام می‌کنند)، به این که سیاست

اعلام شده چه میزان اجراء شده (اجراء) و به چه میزان به هدفهایش دست یافته است (ارزشیابی).

لیکن بسیاری (از جمله، احتمالاً، اکثر مجریان) خواهند گفت که صرف اعلام سیاست کافی نیست. باید بر آنچه مردم می‌کنند تأثیرگذار باشد و برای دستیابی به این مهم، باید به الگوی فعالیتی توجه کنیم که بیانیهٔ رسمی جزئی از آن است. آنان استدلال می‌کنند که سیاست *فرآیندی* است که بسیار پیش از اعلام رسمی آغاز شده و مدتها پس از اعلام آن ادامه می‌یابد و می‌تواند همراه هیچ بیانیه رسمی هم اصلاً نباشد. حتی اگر بیانیه رسمی هم باشد، بیانگر پیچیدگی فعالیت نخواهدبود. مشارکت‌کنندگان گوناگونی وجود دارند، با دستور جلسه‌هایی متنوع، بنابراین کار سیاست نزدیک کردن آنان به یکدیگر است. نوعاً، مدت زمانی طولانی ادامه می‌یابد و متضمن واکنش فراوان در میان مشارکت کنندگان است. از این منظر، اجرای سیاست، بدواً به معنی اشاعهٔ اعلام رسمی نیست، بلکه به گفتگو با تنوعی از مشارکت‌کنندگان برجسته می‌پردازد تا هنگامیکه (یا چنانچه) اعلام رسمی صورت بگیرد، به درستی نشان خواهدداد که شرکت‌کنندگان توافق کرده‌اند چه کاری بکنند و بر آنچه در واقع می‌کنند تأثیری چشمگیر دارد.

البته، این دو منظر متناقض یکدیگر نیست بلکه مکمل هم است: نمایش دیگری است از تمایز بین بعد عمودی و افقی سیاست. تأکید عمودی بعد بر مراجع تصمیم‌گیرنده است و فعالیت سیاسی را به صورت «حمایت از تصمیم» می‌بینند؛ (مثلاً، شناسایی و مقایسه گزینه‌ها)، بررسی اینکه تصمیمات اجرا شده باشد و تأثیرات مطلوبی داشته باشند. در بعد افقی، تأکید بر دامنهٔ مشارکت کنندگان است، تنوع دستور کار آنان و ظرفیت محدودی که برای تحمیل راه حلی از طریق به کارگیری تصمیمات مقامات مسئول وجود دارد. فعالیت سیاست بیشتر به صورت

گفتگو، یافتن متفق و تصویب بروندادهای مورد توافق مشاهده می‌شود.

مجریان، تنش بین منظرهای افقی و عمودی را دربارهٔ سیاست می‌فهمند، حتی اگر همیشه هم آن را بازتاب ندهند (به یادآوریم که آنچه می‌گویند خود بخشی از این فعالیت است، این را خوب می‌دانند). تصمیم‌گیرندگان صاحب اقتدار عموماً تشخیص می‌دهند که صرفاً نمی‌توانند فرمان دهند، بلکه باید با کسانیکه نمی‌توانند به آنها فرمان بدهند نیز برخورد کنند و گفتگو کنندگانی که در سطح افقی عمل می‌کنند می‌دانند که فعالیتشان باید به نوعی با الگوی تصمیم مرجع صاحب نظر مرتبط باشد ـ مثلاً، با توصیف آن به عنوان تدارک سیاست.

مشکل ما، از بسیاری جهات، شبیه مشکلی است که پژوهشگران هنگامی با آن روبرو شدند که کوشیدند در کار مدیران پژوهش کنند. از سویی، بیان ظاهراً شفاف نقش مدیر است، که از سال ۱۹۱۶ در متون درسی آمده است (با اندک تغییری): «مدیران برنامه‌ریزی می‌کنند، سازمان می‌دهند، هماهنگی و نظارت می‌کنند» (مینتزبرگ ۱۹۷۱: ب ۹۷). از سوی دیگر، هنگامی‌که پژوهشگران مدیران را در عمل مشاهده کردند، کمتر کاری که کردند در این مقولات می‌گنجید. (پژوهشگران در بستر مدیریت، ابعاد عمودی و افقی سازمان را کشف کردند.) آنان دریافتند که مدیران درگیر رشته فعالیتهایی هستند با سرعت بسیار، که معمولاً از سوی دیگران آغاز می‌شود و گرایش بر شکوه از ماهیت غیرساختارمند و آشفتهٔ شغل دارند. مینتزبرگ نتیجه می‌گیرد که کار مدیر را نباید چیزی پنداشت که از برون بر سازمان تحمیل شده باشد، بلکه بخشی جدایی‌ناپذیر از فرآیند است. به نظر وی، به اقتضای شرایط مدیر در زمانهای مختلف می‌تواند رهبر، مرکز نظارت، اداره کنندهٔ آشفتگی، اختصاص دهندهٔ منابع و مانند اینها باشد.

به کارگیری رویکرد مینتزبرگ دربارهٔ کار سیاست می‌تواند نشان بدهد

که باید از کوششی که برای پیگیری سیاست‌گذاری از طریق جستجوی سیاست سازان صورت می‌گیرد، آگاه باشیم، یعنی با این فرض که کارهای نظام‌مند مشخصی وجود دارد که باید انجام شود و باید گشت و دید چه کسی آنها را انجام می‌دهد. حال آنکه لازم است بپرسیم چه اموری است که اشخاص انجام می‌دهند که سیاست ارائه می‌شود: یعنی، سیاست را به مثابه الگوی فعالیت در نظر بگیریم.

عناصر فعالیت سیاست

به هر روی، در نظر شخصی که می‌کوشد شیوهٔ تولید سیاست را ترسیم کند، این طبقه‌بندی‌ها به صورت موانعی درمی‌آید: چنانچه هم چشم‌انداز عمودی و هم چشم‌انداز افقی هر دو را به حساب بیاوریم، (الف) شرکت‌کنندگان در عرصهٔ سیاست متکثراند و (ب) همیشه شفاف نیست که سهم هر یک از شرکت‌کنندگان در ایجاد سیاست چیست.

مطمئناً، سیاست کار بسیاری است و در نظر گرفتن همهٔ این اشخاص دشوار است. تشخیص اینکه سیاست فعالیت است ـ چیزی است که اشخاص انجام می‌دهند ـ به این معنی نیست که همهٔ فعالیت همسان است، یا اهمیت یکسانی دارد. بسیاری از مشارکت‌کنندگان در این فعالیت شرکت می‌کنند، فعالیتی که ممکن است بر اثر رویدادی خاص انگیخته شود (مانند ساختن راهی بزرگ)، یا محصول فرعی علاقهٔ دیگری باشد. برای دیگران، سیاست شغلی مهارتی است: ممکن است به صورت تمام وقت درگیر آن باشند و برای این مشارکت به آنان پرداخت شود. گاه، کار سیاست در عنوان شغلی آنان بازتاب یافته است (مثلاً، «مدیر، سیاست»)؛ گاه از عنوان هیچ سرنخی به‌دست نمی‌آید (مانند «دبیر»).

بنابراین به جای آنکه بکوشیم اشخاص خاصی را به عنوان «سیاست‌گذار» شناسایی کنیم، بهتر است نخست بپرسیم، چه نوع

فعالیتی است که سیاست را پدید می‌آورد و، دوم، چه کسانی این فعالیتها را انجام می‌دهند و در کدام چارچوب سازمانی؟ و بهترین نقطهٔ مشروع مؤلفه‌های سیاست است که در آغاز آنها را مشخص کردیم: اقتدار، کارشناسی و سامان. چه نوع فعالیتی با این مؤلفه‌ها مربوط است؟

۱. اقتدار

فرآیند سیاست بسیج مرجع مقتدر را دربردارد: وزیران (یا کابینه) تصمیم‌گیری می‌کنند و قانونگذاران قانون وضع می‌کنند و این اشخاص آشکار است که «بازیگران سیاست»اند. لیکن در هر موردی، فعالیت چشمگیری وجود دارد. نیاز به مرجع مقتدر برای سیاست بدان‌معنی است که سیاست باید به سرچشمه اقتدار مرتبط گردد. وزیر (و همچنین هیئت دولت یا مقننه به مثابه مراجع اقتدار) ممکن است هیچ علاقه‌ای به موضوع نداشته باشد، اما از روی میزکار آنان سربرمی‌آورد و به نتیجه به عنوان «تصمیم وزیر» اشاره می‌شود. بسیاری اشخاص ـ مقامات مسئول و نمایندگان سازمان‌یافته ـ در این مرتبط ساختن موضوعات سیاست به مراجع مناسب اقتدار (یعنی، وزیر، هیئت دولت، مقننه و مانند آنها) درگیرند. در بسیاری موارد، روندهای اقدام پدید آمده است: تصمیم از پی گزارشات مکتوب فرامی‌رسد، که باید در زمان‌هایی مشخص به شیوه‌هایی خاص انجام شود. برای کسب اظهارنظر ممکن است قواعدی داشته باشند، یا (به ویژه در مورد مقننه) شرایطی برای طرح مبحث. این روندهای کاری در اختیار مقامات خاصی است، مانند کارکنان دفتر ریاست جمهوری (دبیرخانهٔ هیئت دولت) که «کارگزاران» بسیار برجستهٔ «سیاست»اند حتی اگر همیشه هم بدین جهت شهره نباشند.

۲. کارشناسی

دومین عنصر فعالیت سیاست بسیج کارشناسی متناسب است. از جملهٔ مشخصه‌های عرصه سیاست وجود هیئتی از کارشناسان است ـ در واقع، بعضی استدلال می‌کنند که بدون حضور کارشناسانی که مسئله را شناسایی و راه حل پیشنهاد کنند، سیاستی وجود نخواهدداشت. پیدایش سیاست زیست محیطی، مثلاً، به وجود کارشناسان محیط زیست وابسته بود. بعضی از اینان مقامات سازمان‌های دولتی بودند: دیگران در دانشگاه‌ها یا گروه‌هایی که به مراجع اقتدار مشاوره می‌دهند یا فعالیت‌های اقتصادی یا شرکت‌های مشاور بودند ـ که همگی در کارشناس بودن مشارکت داشتند.

در راستای این فعالیت کارشناسی در عرصه‌های مشخص چیزی پدید آمد که می‌توان آن را «کارشناسی انتخاب» نامید: فناوری شناسایی گزینه‌های سیاست و انتخابی نظام‌مند از میان آنها، که معمولاً «تحلیل سیاست» می‌خوانند (گرچه بسیاری فعالیت‌های دیگر نیز مدعی چنین عنوانی هستند). در اصل، این محاسبه‌ای فایده باور است: بیان هدف سیاست، شناسایی راه‌های دنبال کردن این هدف، برآورد هزینه‌ها و مزایای احتمالی هر کدام و تعیین هزینه ـ اثربخش‌ترین گزینه. نسخه‌های پیچیده‌تر آن درصددند که مزایایی که برای هر یک از طرف‌های درگیر عاید می‌شود را شناسایی کنند، یا برآوردهایی از قابلیت اجرای پیشنهاد را درون سازی کرده باشند. این نوع تحلیل، پیوند نزدیکی با ارزشیابی دارد ـ در واقع، کوششی راستین برای برگزاری ارزشیابی پیش از رویداد است ـ و در این بلندپروازی سهیم است که انتخاب را به صورت فعالیتی تخصصی درآورد.

۳. سامان

سرانجام، سیاست درگیر ایجاد سامان است ـ یعنی، فهمی مشترک دربارهٔ چگونگی عملکرد شرکت‌کنندگان گوناگون در وضعیتی مشخص. جملهٔ «این سیاست است.» حاکی از این است که «نحوهٔ انجام دادن کار از این قرار است». اما در این عرصه شرکت کنندگان بسیاری وجود دارند، با دیدگاه‌های بسیار متفاوتی دربارهٔ این وضعیت و این کار، بنابراین باید این تفاهمات مشترک را به وجود آورد. این امر صرفاً تمرینی تعقلی نیست. هر فهمی بیانگر ارزش‌ها و منافعی است و دانشی صرفاً انتزاعی محسوب نمی‌شود. پیدایش سیاست دربارهٔ محیط‌زیست صرفاً نتیجه کسب دانشی نو از سوی شرکت‌کنندگان در سیاست نبوده است، بلکه تغییری نیز بود که در نحوهٔ ارزش‌گذاری اشخاص پیش آمده بود ـ مثلاً، تولید صنعتی و شغل در برابر رودخانه‌ها و هوای پاک. بنابراین ایجاد سامان متضمن پرداختن به ارزشهاست. همچنین متضمن مسایل سازمان است. سازمان‌های مختلف دیدگاه‌های ویژه‌ای برای خود در عرصهٔ سیاست دارند و ایجاد سامان می‌تواند مفروضات و عملکردهای سازمانهای درگیر را به چالش بکشد و کنش متقابل سازمان‌ها را اقتضا می‌کند و ممکن است به دگرگونی سازمانی بینجامد.

انواع فعالیت سیاست

چیزهایی را که درگیر فعالیت سیاست‌اند شرح داده‌ایم، لیکن این امر گونه‌های متمایز فعالیت سیاست را شناسایی نمی‌کند ـ بعضی به اقتدار مرتبط است، گروهی دیگر به کارشناسی و مانند اینها ـ زیرا این عناصر در یکدیگر تنیده‌اند. کارشناسی برای خدمت به سامان بسیج می‌شود: مثلاً، یک گروه کار بین سازمانی دربارهٔ آلودگی روزافزون رودخانه‌ها مشاوران متخصصی را فرامی‌خواند تا در جستجوی پاسخی برای مسئله به صورت

سیاستی که مورد قبول همه باشد آنها را یاری دهند. این عناصر بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند. کارشناسی اقتدار به وجود می‌آورد: اعلامیه‌های شورای پژوهش پزشکی و سلامت ملی دربارهٔ خطرات سیگار برای سلامتی وزین‌تر از مصوبهٔ قوهٔ مقننه است. برعکس، اقتدار می‌تواند کارشناسی فراهم آورد: ایجاد نهادی برای حفاظت محیط‌زیست ارائه سیاست زیست ـ محیطی را به مثابه عرصه‌ای از کارشناسی تسهیل می‌کند. عملکرد هر شرکت کننده احتمالاً متضمن بیش از یکی از این عناصر است. بنابراین نمی‌توان از این شفاف سازی تحلیلی برای مقوله بندی مشارکت کنندگان در سیاست به درجات مختلف بهره برد، اما به کمک آن می‌توانیم تفاوت‌های انواع فعالیت سیاسی را که مشارکت‌کنندگان گوناگونی را درگیر ساخته است. توضیح بدهیم. کمک می‌کند تا به آنان به صورت انواع کلی نسبتاً گسترده‌ای بیندیشیم: راهبران، معاونان، پیروان، مجریان، کارکنان نگهداری، دست‌اندرکاران و دانشوران.

۱. رهبر

بعضی اشخاص به اقتضای جایگاه‌شان در فرآیند حکومت نمایندگی در سیاست مشارکت دارند. ممکن است برای قانونگذاری انتخاب شده باشند؛ در کشورهایی با نظام پارلمانی (وستمینیستر) می‌توانند وزیر شوند؛ در نظام‌های دیگر، ممکن است از سوی کسانی که در انتخابات پیروز شده‌اند به سمت رهبری منصوب گردند. به هر روی، آنان با عنایت به حمایتی که از سوی مردم نشان داده شده است صاحب جایگاه گردیده‌اند و چنانچه این پشتیبانی افول کند ممکن است این جایگاه را از دست بدهند. همین نکته را (گرچه به صورتی کمتر آشکار) می‌توان دربارهٔ رهبران سازمان‌های غیردولتی بیان کرد.

از چنین رهبرانی انتظار می‌رود که در عرصهٔ سیاست به ویژه فعال

باشند چون، همان‌گونه که در آغاز توجه کردیم، از نامزدهای مقامات دولتی انتظار می‌رود دربارهٔ گسترهٔ وسیعی از مسایل سیاستهاشان را اعلام کنند و برآمد انتخابات تصور می‌رود که تصویب مردمی سیاست‌های اعلام شده از سوی برندگان انتخابات باشد: گمان می‌رود که این نوعی «فرمان» برای اجرای این سیاست‌ها باشد.

این امر نوعی فعالیت سیاسی را به جریان می‌اندازد: اعمال اقتدار آن مقام برای تحمیل مسیر فعالیتی که از طریق انتخابات به تصویب رسیده است بر دستگاه دولتی (که شاید اکراه داشته باشد). سیاستی شفاف وجود دارد: وظیفهٔ ما اجرای آن است. رهبر و کارکنانش در اعلام چیستی این سیاست فعال‌اند و درصدند که از اجرای آن اطمینان یابند. می‌توانند بر اولویت سیاست‌شان اصرار ورزند زیرا انتخابات و جایگاه رهبری به آنان چنین اقتداری می‌دهد و مطبوعات نیز که علاقه‌مند وارسی نقادانهٔ عملکرد دولت در پرتو تعهداتی سیاسی است که در آخرین انتخابات پذیرفته‌اند، آنان را پایش می‌کند.

مطمئناً، این نوع فعالیت سیاسی را می‌توان مشاهده کرد، اما نیروهای معین دیگری نیز درکارند. برنامهٔ انتخاباتی در زمان معینی طرح‌ریزی شده است؛ احتمال دارد که اوضاع نسبت به اموری که در آن برنامه آمده است تغییر کرده باشد و مسایل تازه‌ای مطرح گردد. به هر روی، آن برنامه احتمالاً به صورتی نسبتاً نامشخص و با اصطلاحاتی مبهم و کش‌دار بیان شده بوده است تا اشخاص هر چه بیشتری را به خود جلب کند و تا حد امکان کمتر کسانی را دفع کند.

علاوه بر این، رهبر این زمان علاوه بر تعهدات برنامهٔ انتخاباتی، نسبت به برنامه‌های مستمر نهاد خویش نیز مسئولیت دارد و دغدغهٔ حفظ حمایت مردم را با عنایت به انتخابات آینده و همچنین گذشته نیز دارد و نگران کشمکش پیوسته برای نفوذ در درون رهبری نیز است.

این بدان‌معنی است که نوعی تنش بین برنامه و فرآیند درون ـ ساخته است و رهبران به شیوه‌های مختلفی پاسخگوی این تنش خواهندبود. بعضی ممکن است کاملاً به برنامه‌ای توجه داشته باشند که آنان را به این جایگاه رسانده است: «آیا به وعده‌هایمان عمل می‌کنیم؟» دیگرانی ممکن است بیشتر به فرآیند توجه کنند: «نظر مردم نسبت به نحوهٔ عملکرد ما چیست؟» «آیا در انتخابات بعدی پیروز می‌شویم؟» «آیا نسبت به سایر نهادها نفوذ خود را حفظ کرده‌ایم؟» هیچ رهبری نمی‌تواند از هیچ یک از این ابعاد کاملاً غافل بماند، لیکن رهبران به این تنش به شیوه‌های متفاوتی پاسخ می‌دهند، که بازتاب منش و تجربه آنان، تاریخچهٔ سیاست اخیر و ماهیت علاقه به این عرصهٔ سیاست است.

۲. یاوران

از جمله تغییرات مهم در عملکرد دولت در سال‌های اخیر نقش بسیار مهم‌تر یاوران به رهبر است (وزیر، قانونگذاران و مانند اینها). منظور کسانی است که (اغلب به طور موقت) برای خدمت به شخص رهبر به کار گمارده می‌شوند و با تغییر رهبر می‌توان انتظار داشت که شغل خود را از دست بدهند، یا اعتمادی که نسبت به آنان وجود داشته از دست برود. در یک بررسی در استرالیا، تحت تأثیر سریال تلویزیونی معروف انگلیسی آنان را «ملازمان وزیر» خوانده‌اند (والتر ۱۹۸۹).

این اشخاص به ویژه در کار سیاست فعال‌اند، لیکن چون نقش آنان نسبتاً تازه و غیرساختارمند است، این کار را به شیوه‌های گوناگونی انجام می‌دهند. زمینه‌های اینها متنوع است. بعضی ممکن است براساس دانش تخصصی‌شان به کار گمارده شوند، مثلاً، وزیر تازهٔ مسکن درصدد باشد یاوری را استخدام کند که دارای دانش کارشناس مسکن باشد و گزینهٔ دیگری به شمار برود در مقام منشاء مشاورهٔ تخصصی در برابر این

وزارت. یا ممکن است از گروه دیگر بیاید و برای تقویت سامان از طریق حفظ روابط خوب با علایق سازمان‌یافته استخدام گردد.

ممکن است یاوران دغدغه خاصی برای ایدئولوژی داشته و مسایل برنامه حزبی را با کار دولت مرتبط سازند. در این کار، تنش بین برنامه و فرآیند را تجربه می‌کنند. بهترین شیوهٔ تقویت آن را درگیر شدن در فرآیند می‌بینند، هر چند که سرسپردگی ویژه‌ای به برنامه داشته باشند؛ با این حال، هر چه بیشتر درگیر در فرآیند بشوند، با شدت کمتری می‌توانند برنامه را اعلام کنند. پیداست آنان را به حال خود بگذارند که اعتقادات کارشناسی خود را بنگارند، بلکه لازم می‌بینند در رشته‌ای از فعالیت‌های پراکنده ـ (عیب یابی) ـ درگیر بشوند. یاوران احتمالاً دغدغهٔ خاصی برای سامان دارند و می‌کوشند اطمینان حاصل کنند که فعالیت‌های سایر شرکت‌کنندگان تأثیری مخالف بر رهبرشان نگذارند. اینان می‌کوشند خود را همچون «خردمند عامی» ببینند که بیش از دانش تخصصی بیشتر به شمّ خود متکی باشند.

۳. پیروان

سخن گفتن از رهبران حاکی از وجود پیروان است، با این حال، معمولاً در بحثهایی که دربارهٔ سیاست ارائه می‌شود مورد غفلت قرار می‌گیرد. قانونگذاران معمولی را در نظام‌های پارلمانی (وستمینیستر) اغلب به عنوان تأثیر پذیرانی که شلاق حزبی بالای سرشان است نادیده می‌گیرند. اما حمایت پیوستهٔ آنها برای رهبران حیاتی است و پس زدن آن امکان‌پذیر است. پیروان جداگانه محتمل است شکایت کنند که اعمال نقشی چشمگیر در سیاست گذاری برایشان دشوار است اما، به صورت جمعی، این پیروان نیروی منفی چشمگیری‌اند. چنانچه پیروان به اندازه کافی در جلسه مصمم باشند، می‌توانند رهبران را وادار سازند که سیاست‌های

نامطلوب را تعدیل کنند یا آنها را کنار بگذارند. بدین‌سان، به شیوه‌ای جمعی عمل می‌کنند تا پارامترهای فعالیت را به دست رهبران عملی سازند و همیشه باید از خود بپرسند «آیا پیروان این را پذیرا خواهندبود؟»

۴. مجریان

منظور مدیران عالیرتبه در سازمان‌هایی‌اند که رهبران بر آنها سلطه دارند. به لحاظ سنّتی، این را متمایز از سطحی دیده‌اند که سیاست را تعیین می‌کند و تابع آن: سیاست را رهبران تعیین می‌کنند و مجریان اجرایش می‌کنند. وودرو ویلسون، یک سدهٔ پیش قویاً به سود جدایی سیاست و امور اداری استدلال کرد، که به دیدهٔ او برای تأمین اینکه مسئولیت سیاست برعهدهٔ رهبران منتخب است، ضروری است و اینکه مقامات هر حرفه از آموزش‌های رهبران منتخب پیروی می‌کنند. همین تمیز را در نظام‌های پارلمانی می‌بینیم: وزیران سیاست‌گذارند و در برابر پارلمان مسئول آن سیاست‌اند و مقامات مسئول سیاستهای هر دولتی راکه سرکار بود اجرا می‌کردند صرف‌نظر از ترجیحات شخصی خودشان.

این بیشتر الگویی هنجاری برای فرآیند دولتی بود تا الگویی تجربی: بیشتر بیانگر مناسبات صحیح بین وزیر و مقامات مسئولش بود تا توصیف روابط واقعی. اما برای سخن گفتن دربارهٔ فرآیند سیاست در این سطح اصطلاح‌شناسی مناسبی فراهم آورد. حال چنین استدلال می‌شود که الگوی نوینی از مدیریت عمومی به شیوه‌ای مؤثر جانشین الگوی سنتی امور اداری دولتی شده است (هیوز ۵۹: ۱۹۹۴) و این زمان مدیر مسئول «راهبرد» است، که متضمن (آیندهٔ سازمان می‌باشد، تعیین هدف‌ها و اولویت‌ها و ارائه برنامه برای دستیابی به اینها) (همانجا: ۶۱)، که به نظر نمی‌رسد جایی برای سیاست باقی بگذارد.

این الگوی نوین مدیریت عمومی، همانند الگویی که جانشین آن شده است بازهم بیشتر تجویزی است تا توصیفی: متون مربوطه بیشتر در بردارندهٔ تشجیع، توصیه و پیش‌بینی است تا توصیف. البته، مدیر بخش عمومی در الگوی نوین در همان جایگاهی خود را می‌یابد که مدیر در مطالعهٔ میتزبرگ قرار داشت: در حالیکه این الگو تصویری از مدیر ارائه می‌دهد که با حفظ فاصله از موضوع و با خونسردی برنامه‌ریزی کرده و برنامه را اجرا می‌کند، تجربهٔ فرآیند توالی رنگارنگ دوره‌های کوتاه لیکن فشرده‌ای است، که به طور عمده توسط دیگران ایجاد می‌شود؛ و به نظر نمی‌رسد چندان برنامه‌ریزی هم شده باشد. اما این الگو زبان و انتظارات مربوط را ارائه می‌کند: از مدیریت ردهٔ اول انتظار می‌رود که منتظر دستورات رهبران برگزیده نشوند و سمت و سوی فعالیت سازمانی را برنامه‌ریزی کنند. از مدیر انتظار می‌رود در ارائهٔ سیاست نقش فعالی داشته باشد. می‌توان این کار را با آغاز تدارک برای اعلام سیاست انجام داد ـ یعنی، توصیف هدفمند و نظامدار از فعالیت‌های سازمان‌شان ـ و ارائه آن برای تصویب رهبران. عملکرد در درون سازمان احتمال دارد که به صورت سیاست بیان شود: سیاست دربارهٔ بازیافت، سیاست بهبود کیفیت، سیاست دربارهٔ سیگار کشیدن در محل کار.

دریافت ارائه‌ی سیاست به مثابه وظیفهٔ مدیریتی سیاست را در چارچوب به کارگیری اقتدار قرار می‌دهد و توجه به بعد عمودی معطوف می‌گردد: چیزی است که در درون سازمان رخ می‌دهد. لیکن فعالیت سیاست به طور عمده بعد افقی دارد و متضمن فعالیت‌های سایر سازمان‌ها است ـ فعالیت اقتصادی، گروه‌های داوطلب و سایر سطوح حاکمیت. سیاست دربارهٔ بیکاری جوانان نه تنها گریبانگیر وزارت کار است بلکه نهادهای مسئول آموزش و پرورش، خدمات اجتماعی و امور جوانان، اتحادیه‌ها، گروه‌های بازرگانی و هیئت‌های اجتماعی را نیز درگیر

می‌سازد. مسئله صرفاً به دستاوردهای مدیر با منابعی که در اختیار دارد محدود نمی‌شود، اما این جنبه در الگوی «مدیریت عمومی نوین» چندان جای زیادی ندارد.

۵. *کارکنان تأسیس و نگهداری*

مثال سیاست بیکاری جوانان یادآور این نکته است که بخش عمده‌ای از فعالیت سیاست شامل ایجاد مناسبات کار در میان سازمان‌های مختلف (یا واحدهای متمایز درون سازمانی واحد) و نگهداری این مناسبات است و فعالیتی که به طور عمده بر دوش مسئولان سطح میانی است که می‌توان آنان را همچون «کارکنان تأسیس و نگهداری» فرآیند سیاست در نظر گرفت. این مسئولان می‌توانند چنین اظهار کنند که مهمترین خصیصهٔ کارگزار سیاست نه کارشناسی است و نه اقتدار، بلکه بردباری است: اینان تمام مدت می‌کوشند فعالیتهای شرکت‌کنندگان گوناگون را با یکدیگر سازگار کنند و هیچ اتفاقی بر سر بهترین پاسخ وجود ندارد.

لازمهٔ این امر همکنشی قابل توجه در میان دست‌اندرکاران است، از گفتگوهای تلفنی جداگانه و گپ زدن‌های غیررسمی در فرصت‌های تقریباً اجتماعی تا جلسات همگانی و مذاکرات رسمی. هم‌اندیشی‌های سازمان‌یافتهٔ چندی برای این همکنشی وجود دارد، از کمیته‌های دائمی گرفته تا میهمانی‌های کاری موردی و فرآیندهای مشخص مشاوره ـ مثلاً، دعوت از دست‌اندرکاران برای اظهارنظر دربارهٔ پیش‌نویس بیانیه‌ها یا دیگر اسناد رسمی. هدف این فعالیت در جریان قرار دادن سایر مشارکت‌کنندگان دربارهٔ چشم‌انداز سیاست در سازمان، دریافت دیدگاه‌های آنان و شناسایی ستیزگاه‌های مواضع شرکت‌کنندگان و جستجوی راه‌های رسیدن به توافق است. این امر می‌تواند بر تدارک بیانیه تازه‌ای از سیاست متمرکز شود، یا می‌تواند بر مضامین سیاست‌های

موجود تمرکز یابد ـ مثلاً، بر مضامین سیاست‌های دولت مرکزی دربارهٔ مراقبت مناسب از کارکنان پیشین برای مسئولان سلامت در سطح محلی.

در این فرآیند، شرکت‌کنندگان به دانش کارشناسی خود دربارهٔ سیاست موضوعی روی‌آور می‌شوند (یا چنین دانش تخصصی را کسب می‌کنند) ـ آموزش‌وپرورش، کشاورزی، جنگلداری و مانند اینها. لیکن از دانش تفصیلی عرصهٔ سیاست نیز بهره می‌گیرند: قبلاً چه کارهایی شده است، چه کسانی درگیرند، از نظر آنان مسایل مهم کدام است، در گذشته دربارهٔ موضوعات اساسی چه مواضعی اعلام شده است، این زمان چه تعهداتی آزادی عمل آنان را محدود می‌کند و مانند اینها. این دانش به آنان کمک می‌کند تا شیوه‌هایی برای درهم تنیدن فعالیت‌های گونه‌گون بیابند به گونه‌ای که مورد قبول شرکت‌کنندگان مختلف باشد: از این جهت، (سیاست‌گذاری) بیشتر به دیپلوماسی می‌ماند تا به معماری.

اما چنین کاری برای شناسایی نظام‌مند گزینه‌های سیاست و سنجش سودمندی نسبی آنها ـ یعنی (تحلیل سیاست) به قول بسیاری اشخاص ـ چه جایی باقی می‌گذارد؟ در این نوع تحلیل، متون بسیاری وجود دارد که براساس اقتصاد خرد، برنامه‌هایی آموزشی ارائه کرده و مسئولان متعددی با عنوان «تحلیلگر سیاست» وجود دارند. مطمئناً، شناسایی و مقایسهٔ گزینه‌ها جایگاهی برجسته در فرآیند سیاست دارد. گرچه برای کارکنان نگهداری، این گونه تحلیل‌ها به خودی خود جامع نیست. از این‌رو سودمند است که آنچه را برای سازمان مهم است شفاف می‌سازد، اقدامات کارکنان نگهداری را آگاه می‌سازد و می‌تواند اطلاعاتی ارائه کند که بخشی از فرآیند گفتگو را تشکیل بدهد. اما اهمیت آن در شیوهٔ به کارگیری‌اش در این فرآیند مستمر نهفته است: این تحلیل به خودی خود مسئله را حل نمی‌کند.

۶. دست‌اندرکاران

مشاهده کرده‌ایم که در عرصهٔ سیاست بازیگران بسیاری حضور دارند که «نه ـ خودی‌ها» و همچنین مقامات دولتی را نیز دربرمی‌گیرد. در هر عرصه‌ای از سیاست، اشخاصی وجود دارند که به نوعی ذینفع‌اند و آنها که مجموعهٔ نسبتاً مشهور بازیگران‌اند. سازمانهایی برای معرفی این منافع ظهور می‌کنند: در سیاست آموزش‌وپرورش، هیئت‌هایی وجود دارند که اولیاء، آموزگاران، عرصه‌های تخصصی، کارفرمایان، متخصصان آموزش و تنوعی از گروه‌هایی با دغدغه‌های خاص هر کدام ـ زبان‌های خارجی، شهروندی، امور بین‌الملل، رانندگی، دارو ـ که بازتاب بهتری در برنامهٔ درسی دارد. گرایش فرآیند سیاست کشاندن منافع سازمان یافته به مناسباتی پایدار با بازیگران رسمی است که از طریق فرآیندهای رسمیت یافتهٔ مشاوره صورت می‌گیرد و مقامات مسئول شناسایی گروه‌های نمایندگی را تسهیل می‌کنند. بدین‌سان مشتریان خود را سازمان می‌دهند. با این کار، به نحوهٔ درک مسئلهٔ سیاست شکل می‌دهند و به منافعی که به رسمیت شناخته می‌شود: بعضی علایق در درون سازمان‌دهی می‌شود و بعضی در بیرون.

نمایندگان این منافع عموماً می‌خواهند در درون قرار بگیرند و «خودی» بشوند اما، هنگامی‌که به این نقطه می‌رسند با تنشی بین اظهار دیدگاه موکلان خود و درگیر شدن در جزئیات فرآیند سیاست مواجه می‌شوند. ادعای آنان نسبت به جایگاهی در این فعالیت براساس دانش آنان است از آنچه موکلاشان می‌خواهند لیکن، در فرآیند سیاست، این خواسته‌ها باید با همهٔ دیگر عوامل مربوطه ارتباط پیدا کنند و نمایندگان در جستجوی بروندادی متفق درگیر در دادوستد مطالبات موکلان خود می‌شوند.

از جهاتی، در اینجا چیزی بیش از آنچه در هر مذاکرهٔ نمایندگی رخ

می‌دهد در میان نیست اما، در مورد سیاست، بعد زمان وجود دارد. در جریان این زمان، مشارکت‌کنندگان وارد بازی می‌شوند و مقامات مسئول و نمایندگان منافع سازمان‌یافته در فعالیت مشابهی درگیرند: جستجوی آگاهانه بروندادی عملی، مؤثر و قابل قبول. نمایندگی نهادینه و تخصصی می‌شود. در آغاز، کار توسط آماتورهایی پرشور انجام می‌شود: با استقرار سازمان، از کارکنان خبره و با پرداخت به آنان استفاده می‌کنند که در جزئیات کار می‌توانند کارآمدتر باشند. گروه اقدام برای بی‌خانمان‌ها کارکنانی را به‌کار می‌گمارد که در جامعه‌شناسی و اقتصاد تخصص دارند و می‌توانند با حرفه‌ای‌های سیاست به زبان خودشان حرف بزنند. دولت با تشویق (اغلب با استعانت و دادن یارانه) تشکیل سازمانهای متعالی را تشویق می‌کند و این سازمان‌ها هم گروه‌های کوچک را در سازمان واحدی گرد می‌آورد و هم سطح خبرگی حرفه‌ای را در نمایندگی منافع ارتقاء می‌بخشد. فعالیت سیاست بر گفتگو در میان گروهی دانشمند متمرکز می‌شود که (پیوسته برگرد هر منبعی از مسایل اردو می‌زنند). این منبع بالقوه‌ای از ستیز با این سازمان‌های ذینفع است، تنشی ساختاری بین حقیقی بودن و کارآمدی: تنها اعضاء می‌توانند بگویند واقعاً چه احساسی دارند، اما به‌کار گماردن کارشناسان خبره به آنان نقش ساتری در سیاست می‌دهد.

۷. دانشوران

علاوه بر مقام‌های مسئول گوناگونی که دربارهٔ فعالیت‌شان گفتگو کردیم، کسانی نیز هستند که مشارکت‌شان در فرآیند سیاست نه به موجب سمتی که دارند بلکه به دلیل دانش تخصصی‌شان است: می‌توان آنان را (دانشور) نامید. نقش مهم اینان در سیاست به دلیل تأثیری است که در شکل دادن به اصطلاحاتی دارند که در مباحثات مورد استفاده قرار

می‌گیرند: آنچه هنجار است و آنچه معضل به شمار می‌آید و چه پاسخ‌هایی برای مسئله می‌توان یافت؟

مثلاً، در سیاست کشاورزی دانشگاهیانی در رشته‌های علوم زراعی، زیست‌شناسی گیاهی و اقتصاد کشاورزی داریم. بانک‌ها، شرکت‌های تجاری، هیئت‌های حرفه‌ای، شرکت‌های مشاوره‌ای یا مشاوران خصوصی نیز خبرگان کشاورزی را به کار گرفته‌اند. روزنامه‌نگارانی هم برای مطبوعات و نشریه‌های تخصصی صنعت ـ محور کار می‌کنند. همهٔ اینان از جمله طرف‌هایی‌اند که در گفتمان کارشناسی دربارهٔ کشاورزی وجود دارند و شرکت‌کنندگان بالقوهٔ بحث دربارهٔ سیاست کشاورزی به شمار می‌آیند.

اینان جایگاهی رسمی در این فرآیند ندارند، لیکن می‌توانند سهم مهمی، به ویژه در میان مدت تا درازمدت، برحسب دوره‌های بحث سیاست که متغیر است داشته باشند. چنین تغییراتی اغلب ناشی از تغییرات محیطی است، لیکن می‌تواند ناشی از تغییر در اصطلاحاتی باشد که در بحث در میان دانشوران صورت گرفته است، که این نیز به نوبهٔ خود بازتاب مباحثه در جامعهٔ گسترده‌تر است. مثلاً، در دههٔ ۱۹۸۰، گفتمان دربارهٔ سیاست کشاورزی از این فرض که، در نهایت، بهتر است از کشاورزی حمایت شود به این فرض رسیدند که، اساساً، بهتر است نیروهای بازار عمل کنند و این جابه‌جایی (که بازتاب بحث گسترده‌تری دربارهٔ نقش دولت بود) را می‌توان در مواضعی که منافع سازمان‌یافته در این صنعت اختیار کرد نیز مشاهده کرد. برخلاف این فرض بدبینانهٔ بسیاری از دانشوران که پژوهش‌هاشان چندان تأثیری بر سیاست ندارد، به مرور زمان، آشکار شد که دگرگونی بنیادینی در فهمی به وجود آمده است که اساس سیاست بر آن قرار داشته است.

فعالیت سیاست و سیاست‌گذاری

علم سیاست هم اکنون سرشار از تمایزات اصطلاح شناختی است و ممکن است برای خواننده این پرسش پیش بیاید که چرا اصطلاح تازهٔ «فعالیت سیاست» را ارائه کرده‌ایم و از اصطلاح جاافتاده و آشنای «سیاست‌گذاری» دوری جسته‌ایم.

آشکارترین دلیل این امر فعالیت گسترده‌ای است که وجود دارد و روشن است که آن را به عنوان سیاست *گذاری* چندان توصیف نکرده‌اند، به این معنی که الگوی کتاب‌های درسی حاکی از: انتخاب دانستهٔ برونداد ارجح از سوی مرجعی تصمیم‌گیرنده است. بیشتر چیزهایی که روی می‌دهد نه آن چنان قطعی است و نه آن چنان نهایی. مرجع تصمیم‌گیرنده یکی از مشارکت‌کنندگان می‌شود و بسیاری از اینان نسبت به مراجع اقتدار دیگری متعهدند، از این‌رو (آنچه دولت می‌خواهد) مسئله‌ساز می‌شود: پرسش به این صورت درمی‌آید که «چگونه اشخاص بروندادهایی ارائه می‌کنند که به مثابه تصمیمات حکومتی توصیف می‌شود؟» متمایز ساختن یکی از این مشارکت‌کنندگان به عنوان شخصی که سیاست را «گذارده» است دشوار می‌شود. حتی چنانچه بتوان یک شخص را به مثابه علت اولیٰ یا مسبب الاسباب شناسایی کرد و حتی اگر آن شخص رهبری صاحب اقتدار هم باشد، به ندرت می‌توان موردی یافت که چنین اشخاص به تنهایی چنان سیاستی بگذارند: دیگرانی هستند که توصیه یا رضایت آنان لازم است.

اهمیت آشکار «بی مقامان» در سیاست به این امر مربوط می‌شود. اشخاصی که نه از رهبران دارای اقتدارند، نه مقامات رسمی آنها موضوعات را در دستور جلسه بحث سیاست قرار داده‌اند، مسئله را تدوین یا راه حل‌یابی کرده و برونداد را مؤثر ساخته‌اند. مثلاً، سیاست زیست محیطی آن قدر که بازتاب موفقیت فعالان زیست‌محیطی و دیگر

کسانی که این امر را به مسئله‌ای تبدیل کردند که دولت‌ها مجبور به موضع‌گیری شدند، بسیج افکار عمومی و حمایت رأی‌دهندگان و استقرار اصطلاح‌های این مباحثه بوده چندان حاکی از مقاصد دولت دربارهٔ محیط زیست نبوده است. لیکن به نظر درست نمی‌رسد که این اشخاص را به عنوان «سیاست‌گذار» توصیف کنیم.

سرانجام، سخن گفتن از فعالیت سیاست توجه ما را نخست به فرآیند معطوف می‌سازد و تنها در درجهٔ دوم به برونداد، به ویژه هنگامی‌که برونداد همچون بیانیه‌ای رسمی است. در بسیاری موارد سیاست صرفاً ارتباط دوری با بیانیه‌ای قانونی دربارهٔ هدفهاست: سیاست با تثبیت عملکرد و انتظارات بین سازمانها، با پاسخگویی به چالش، ستیزه و تردید، به مربوط ساختن فعالیت‌های هیئت‌های مختلف با همدیگر توجه دارد. ممکن است بیانیهٔ هدف‌ها از سوی رهبران دارای اقتدار هم وارد بازی شود، اما فعالیت قابل توجه دیگری هم وجود دارد و مهم است اصطلاحاتی که به کار می‌بریم بیش از اندازهٔ لازم یک بخش از بازی را برجسته نسازد.

برای مطالعهٔ بیشتر

شاید تعجب کنید که دربارهٔ آنچه مشارکت‌کنندگان واقعاً می‌کنند تقریباً کمتر از هر جنبهٔ دیگری از سیاست نوشته باشند. رهبران معمولاً خاطرات‌شان را می‌نویسند و گاهی این یادداشت‌ها بینشی ارزشمند دربارهٔ فرآیند سیاست ارائه می‌دهد (مثلاً، کراسمن ۱۹۷۵ را ببینید)، اما، گرچه پژوهش‌هایی چون *بازی اجرا* (۱۹۷۷) نگارش بردک و *تحلیل سیاست در دیوان‌سالاری* (۱۹۷۶) اثر ملتسنر، همانند کتاب والتر (۱۹۸۶) موسوم به *ملازمان وزیر* منابع مفیدی‌اند، پیروان، یاوران و کارکنان تأسیس و نگهداری به ندرت چیزی از خود بر جای گذاشته‌اند.

فصل ۸

سیاست ـ مفهوم و شیوهٔ عمل

معنای سیاست

شاید انتظار می‌رفت این بخش در آغاز کتاب بیاید تا در پایان، لیکن همچنانکه از همان آغاز مشاهده کردیم، این اصطلاح به شیوه‌های متنوعی به کار می‌رود و در حالیکه به آنچه این شیوه‌ها برای ارائه دارند تفحص می‌کردیم ارائه‌ی همهٔ این کاربردها را ثمربخش‌تر یافتیم. دغدغه این کتاب بیش از آنکه تعریف یک کاربرد خاص به عنوان معنای (صحیح) باشد، ارائه‌ی شیوهٔ به کارگیری این مفهوم است. لیکن این زمان مناسب است که به مسئلهٔ معنای این مفهوم و ارتباط بین مفهوم سیاست و شیوهٔ عمل سیاست بازگردیم.

این واقعیت که این واژه خود به شیوه‌های بسیار زیادی به کار می‌رود برای بعضی منشاء نگرانی است. هیوز می‌گوید (دانشجویان علم حکومت سالها درگیر این مسئله بوده‌اند که معنی «سیاست» و «سیاست‌گذاری» چیست) و در نهایت به این نتیجه می‌رسد که تعریف سیاست عمومی به هیچ شیوهٔ دقیقی میسر نیست، (۱۴۶: ۱۹۹۴). برابر دانستن ضمنی «سیاست» با «سیاست عمومی» به هر روی، به نحو قابل

توجهی شفافیت میدان دید را محدود می‌سازد و بعضی نویسندگان مایلند این واژه را با تصمیم سازی دولتی معادل بگیرند. در ساده‌ترین صورت خود به نظر هاولت و رامش (۵: ۱۹۹۵) «سیاست عمومی انتخابی است که دولت برای اختیار نوعی مسیر اقدام به عمل می‌آورد» لیکن این تعریف برای این واژه نسبتاً گسترده است.

> یک متن درسی رایج دربارهٔ سیاست‌گذاری، سیاست را اینگونه تعریف می‌کند «هر آنچه دولت انجام دادن یا انجام ندادنش را اختیار می‌کند» (وای ۱: ۱۹۸۵). این تعریف ما را به یاد توصیف مارک تواین دربارهٔ رودخانهٔ پلات می‌اندازد: «یک مایل عرض و یک اینچ عمق»). متون دیگر ادعاهایی را به عمل می‌آورد که به نحوی مشابه گسترده است. «سیاست هم به مقاصد اشاره دارد و هم به نتایج واقعی» (گوردون ۳۵۵: ۱۹۷۸). در آن صورت، سیاست ما در ویتنام چه بوده است؟
>
> (هال ۱۹۸۸: ۴۵۵)

همین واژهٔ دولت، هم مسئله‌ای است، زیرا اشخاص درگیر در تصمیم سازی دقیقاً معادل «دولت» نیست. بعضی «دولتی» است، اما همگی لزوماً در یک سو حرکت نمی‌کنند، به نظر می‌رسد که بعضی «غیردولتی» باشد. این تردید دربارهٔ بازیگران در بعضی تعریف‌ها بازتاب یافته است. مثلاً، جنکینز سیاست عمومی را «مجموعه‌ای از تصمیمات غیرمرتبط می‌داند که توسط بازیگر یا گروهی از بازیگران سیاسی دربارهٔ انتخاب هدف‌ها و وسایل دستیابی به آنها در وضعیتی مشخص اتخاذ می‌شود» که به طور عمده، در محدودهٔ قدرت آن بازیگران برای دستیابی است (جنکینز ۱۵: ۱۹۷۸).

بعضی نویسندگان احساس می‌کنند که مسایل مربوط به تعریف صرفاً پیش می‌آید:

> خلاصه، بحث دربارهٔ تعاریف بسیار گسترده شده است و بی‌نتیجه؟ [بخوانید] دانشگاهیان استرالیا، که تا پایان عمل باورند، بازی با الفاظ تعریفی را رها کردند تا به کار اساسی سیاست بپردازند. سیاست عمومی به مثابه تحلیل در دامنه‌ای از روش‌ها و سطوح با سیاست عمومی در مقام عمل مشترک است. مهم نیست که چه مرزهای رشته‌ای مناسب به نظر برسد، زیرا دولت‌ها صرف‌نظر از این‌ها به تصمیم‌گیری (و تصمیم‌گیری مجدد) ادامه می‌دهند.
>
> (دیویس و همکاران ۱۰: ۱۹۹۳)

در اینجا سیاست از «تصمیم‌گیری‌های دولتها» تشکیل می‌شود: هیچ توضیح بیشتری را نیز ضروری ندانسته‌اند. اما این لفظ حاکی از چه نوع شیوهٔ عمل است: هنگامیکه «دولتها تصمیم می‌گیرند» چه روی می‌دهد؟

منشاء مشکلی که در دستیابی به تعریفی رضایتبخش وجود دارد این است که هم در متون دانشگاهی و هم در دانش عملی مجریان دو منظر اساساً متفاوت دربارهٔ سیاست وجود دارد: یکی دربارهٔ *انتخاب* مجاز و یکی دربارهٔ همکنشی ساختارمند.

در منظر *انتخاب* مرجع *دارای اقتدار* فرض آن است که سیاست در واقع دربارهٔ تصمیم‌گیری دولتهاست و برچنان تصمیماتی تمرکز می‌یابد. دربارهٔ مسئله‌ای که دولت مترصد بود به آن بپردازد، گزینه‌هایی که همراه با آن ارائه شده، چگونگی به عمل آوردن انتخاب و اینکه برونداد چه بوده: آیا سیاستی که انتخاب شده است مسئله موردنظر را حل می‌کند؟

از منظر همکنشی ساختارمند، تصمیم گیرندهٔ واحدی مفروض نیست: در این منظر دامنه‌ای از شرکت‌کنندگان در این بازی مورد توجه است، درک‌های متنوعی که از وضعیت و مسئله دارند، شیوه‌های کنش و واکنش آنها با یکدیگر و برآمدهای این همکنشی. این الگوی فعالیت کوششی جمعی برای دستیابی به هدف‌های معلوم و مشترک نیست.

این دو منظر به شیوه‌هایی متفاوت به فعالیت شکل می‌دهند و هم مشاهده‌کنندگان و هم مجریان باید دریابند که چگونه با واگرایی بین آنها انطباق یابند. مردم به این واگرایی به شیوه‌های متفاوتی پاسخ می‌دهند.

۱. دستور کار *اصلاحات*

این واگرایی بین آرمان و عمل موجب پیدایش دستور کار اصلاحات است: هدف اصلاحات عملی ساختن «انتخاب مرجع مقتدر» است تا صرفاً آرمانی نظری باقی نماند. به قول دبورا استون «برنامه عقلایی»: رسالت «نجات سیاست عمومی از نابخردیها و حقارتهای سیاست‌شناسی، با این امید که آن را با روش‌های عملی و تحلیلی و بخردانه هدایت کند» (استون ۴: ۱۹۸۸). این احساس اساس شوق و شوری است که برای سیاست و واحدهای سیاست‌گذار و تحلیل سیاست وجود دارد: چنانچه بتوان از تحلیل نظام‌مند برای این مسئله بهره جست، کارآمدترین مسیر اقدام آشکار می‌گردد و چون از این تحلیل برآمده است از حمایت گسترده‌ای برخوردار خواهدشد.

در این وضعیت، کانون توجه حرکتی اصلاحی است: توجه بیشتر به بروندادها تا به فرآیند و انتخاب گزینه‌ها به منظور دستیابی به اولویت‌ها نه به دلیل عادت، فشار سیاسی یا لختی فناوری. انتظار می‌رفت نهادهای مرکزی بررسی سیاست، که تعهدی نسبت به برنامه‌های موجود ندارند، در جایگاه بهتری قرار می‌گرفتند که سهم خود را در دستیابی اهداف سیاست وارسی کنند و از واحدهای سیاست‌گذار در سازمان‌ها نیز چنین انتظاری می‌رفت.

احساس می‌شد که این پیوند نظام‌مند بین سیاست‌ها، نیازها و بروندادها بتواند در سراسر سازوکار حکومت به طور کلی جاری شود، امری که همچون ابزاری برای دستیابی به هدف‌های سیاست دریافت می‌شد.

> استفاده از اصطلاح «برنامه» حاکی از ارزشی است که امروزه برای سازمان منسجم فعالیت‌های دولت به صورت «برنامه‌هایی» با مؤلفه‌هایی که ارتباط نزدیکی باهم دارند و همهٔ آنها براساس اولویت‌های سیاست اداره می‌شوند که تحت اقتدار رسمی هدف‌های استقرار یافتهٔ برنامه است، یا باید چنین باشد... ارزشیابی مرحله جاری از پیگیری دانستهٔ مدیریت بخردانهٔ عمومی است که در جریان کشمکش بر سر بودجه نویسی برنامه و مدیریت هدف‌مند به وجود می‌آید.
> (اور و مکی ۴۳۳: ۱۹۹۲)

۲. نظریه و عمل

پاسخ رایج دیگر، به ویژه در میان مجریان، توصیف منظر «انتخاب مرجع مقتدر» به عنوان «نظر» و توصیف منظر «همکنشی ساختارمند» به مثابه «عمل» است. مثلاً، می‌گویند: در عالم نظر، سیاست توسط حکومت تعیین می‌شود که انتخابی شفاف به صورت مؤثرترین پاسخ به مسئله‌ای معلوم را به عمل می‌آورد، لیکن در عمل سیاست از کشمکش‌های میان منافع نیرومندی برمی‌خیزد که هر یک دستور کارهای متفاوتی را دنبال می‌کنند و مشخصه‌اش ستیز و عدم قطعیت است.

در اینجا واژهٔ «نظر / نظریه» به معنی توضیحی انتزاعی از شیوه عملکرد جهان به کار نرفته است، بلکه به شیوه‌ای تجویزی‌تر یعنی: جهان باید به این شیوه عمل کند، اما چنین نمی‌کند. در جهانی آرمانی، دولت یک صدا با مسئله‌ای آغاز می‌کند و بهترین راه حل را برای آن می‌یابد، اما در عمل، در دولت صداهای متعددی وجود دارد و هر کدام این صداها مسئله را از منظر آنچه خود می‌کنند در نظر می‌گیرند و اینکه چگونه می‌توانند سیاست‌گذاری را به سود خود بگردانند. منظر «انتخاب مرجع مقتدر» همچون آرمانی است که مورد احترام اشخاص است لیکن

ضرورتاً انتظار نمی‌رود که همیشه دنبال شود.

از این منظر، منظرهای رقیب حاکی از انواع متفاوت معرفت است: مجریان و مشاهده‌گران چیزهای متفاوتی می‌دانند. اسمیت خاطرنشان می‌گردد که انواع مختلف کارگزاران چیزهایی نسبتاً متفاوت دربارهٔ برنامه‌ای واحد می‌دانند. مهندسانی که بند آب را طراحی کردند معرفتی تفصیلی درباره سد دارند که از آموزش‌های حرفه‌ای و معرفت آنان دربارهٔ طراحی برخاسته است؛ کارگرانی که دیوارهٔ بند آب را بنا کرده‌اند نوع متفاوتی از معرفت را دارایند که براساس شمّ و تجربه مشترک آنان است: «نوعی حس برای یافتن سوراخ» (اشمیت ۱۹۹۳ را ببینید). به همین سان، معرفت کارگزاران سیاست دربارهٔ فرآیند سیاست ـ دربارهٔ تعیین جایگاه و مذاکره و سازش و تعهد ـ به نظر می‌رسد از نوع متفاوتی باشد در مقایسه با آنچه از متون دانشگاهی دربارهٔ حل مسئله و چرخه سیاست برمی‌آید. آنان دامگاه‌های انتخاب مرجع مقتدر را محترم می‌دارند ـ بررسی نظام‌مند نیازها، ترتیب انتخابها، محاسبهٔ هزینه‌ها و مزایا ـ اما اینها به نوعی دور از جهان واقع می‌نماید.

۳. *ابزاری تحلیلی*

برخی نویسندگان واگرایی بین این دو منظر را مسئله‌ای نمی‌بینند. این استدلال که سازه‌های تحلیلی در علوم اجتماعی، توصیف موارد تجربی نیست و تفاوت‌های میان الگو و عمل نه تعجب‌آور است و نه آشفته ساز! نزد این نویسندگان، تدوین الگوی سیاست به مثابه انتخاب مرجع مقتدر به فهم فرآیند سیاست کمک می‌کند، حتی اگر این فرآیند شباهتی به الگو نداشته باشد. مثلاً، هاولت و رامش الگویی برای سیاست ارائه می‌کنند که همچون چرخه‌ای برای حل مسئله به صورت کاربردی است:

● تعیین دستور کار
● تدوین سیاست
● اجرای سیاست
● ارزشیابی سیاست

این نویسندگان چنین استدلال می‌کنند که «این امر فهم سیاست‌گذاری عمومی را از طریق شکستن پیچیدگی فرآیند به تعداد محدودی مرحله و اجزای مراحل تسهیل می‌کند» هر چند که تأکید دارند که عمل سیاست از این الگو پیروی نمی‌کند ـ تصمیم گیرندگان به شیوه‌ای نظام‌مند عمل نمی‌کنند، مراحل می‌تواند ترتیب متفاوتی اختیار کند یا به طور کامل حذف گردد، ممکن است به جای یک چرخهٔ بزرگ رشته‌ای از حلقه‌های کوچک باشد ـ (خلاصه) اغلب برخلاف تصوری که از این الگو برمی‌خیزد، پیشرفت خطی در کار نیست. (۱۲: ۱۹۹۵).

لیکن گرچه این الگو چندان شباهتی به تجربهٔ سیاست ندارد، می‌گویند که این الگو را توسعه داده‌اند و آن را استادانه‌تر ساخته‌اند ـ مثلاً، با تدوین طبقه‌بندی سبک‌های عملکرد ـ چنین الگویی به تدوین علم سیاست کمک می‌کند و فهم بسیار بهتری برای دلیل انتخاب شیوهٔ عمل مشخص فراهم می‌آورد (ص ۱۴). اگر چه روشن نیست که چگونه الگویی با چنین واگرایی آشکار از عملکرد می‌تواند فهم بهتری از شیوهٔ عمل فراهم آورد.

۴. سازه سازمانی

در این کتاب چنین استدلال شده است که سیاست از فرآیندی به لحاظ سازمانی پیچیده برمی‌خیزد که طی آن الگوی صوری نقش مهمی ایفا می‌کند. به شیوه‌ای مشخص‌تر، چنین استدلال کرده‌ایم که:

(۱) سیاست ابعادی افقی و عمودی دارد

بعد عمودی به تصمیم‌گیری مرجع مقتدر معطوف است: همچنانکه دای و همکاران ادعا می‌کنند، «سیاست کاری است که دولت تصمیم می‌گیرد بکند.» این بعد توجه را به «مراجع مقتدر» معطوف می‌سازد و فعالیت آنان را بــه عــنوان «ســیاست‌گذاری» تــعریف مــی‌کند. فـعالیت‌های سـایر شرکت‌کنندگان را هم تـعریف مـی‌کند: آنـان یـا «بیش از واقـعه» درگـیر «مشاورهٔ سیاست»اند یا «پس از آن» درگیر «اجرای سیاست»اند. خطوط مرجعیت در بعد عمودی داری اهمیت است: «سـیاست» بـیان «مـرجـع مقتدر» دربارهٔ عملکرد است و خودگردانی و استقلال مقامات مسئول و موکلان آنان هر دو را محدود می‌سازد. مهم است که مقامات مسئول از تأثیرات بیرونی مستقل باشند و «اسیر» نشـوند ـ مـثلاً، کسـانی‌که نگـران سیاست زیست‌محیطی‌اند ممکن است آخر سر همچون صدای عـلایق زیست‌محیطی در درون دولت بشوند نه ابزار دولتی آن.

بعد عمودی همچنین توجه را به هدف‌های سیاست‌گذاران مـعطوف می‌سازد: سیاست «جریان هدفمند اقدام» است (اندرسن: ۳: ۱۹۸۴)، یا بــه قــول هــاولت و رامش، تــمرینی در «حـل کـاربردی مسـئله» است (۱۱: ۱۹۹۵). این حلقهٔ منطقی با ارزشیابی سیاست است (آیا به هدف‌ها دست یـافته‌ایـم؟ آیـا مسـئله حـل شـده است؟) ـ کـه در ایـن صـورت بازخوردش وارد دور تازهٔ تصمیم‌گیری توسط «دولت» مـی‌شود و چـون توجه را به سوی هدف‌ها هدایت مـی‌کند، هـمچون کـمکی بـه سـازمان محسوب می‌شود تا هدف‌ها را اعلام کند و به آنها وزن بدهد ـ مثلاً، بـا مرتبط ساختن دستمزد کارکنان ارشـد «مـدیران ارشـد» بـا دسـتیابی بـه هدف‌های تعریف شده.

این نمایشی منطقی و شسـته رفـته از فـرآیـند سـیاست است کـه بـه مناسبات درون سازمان توجه دارد و حاکی از این فرض است که سیاست

در اینجا اجراء می‌شود. لیکن مجریان سیاست درمی‌یابند که بخش قابل توجهی از وقت‌شان صرف پرداختن به کسانی می‌شود که بیرون از واحد سازمانی آنان‌اند: در سایر واحدهای همان سازمان، در سایر سازمان‌ها، یا در هیچ سازمانی. در هر عرصه‌ای از سیاست، دامنهٔ گسترده‌ای از طرف‌های ذینفع وجود دارد ـ دولتی، نیمه دولتی و اصلاً غیردولتی ـ که به دلایلی متفاوت درگیر می‌شوند و مسئله را به شیوه‌های متفاوتی می‌بینند. هر مسئلهٔ سیاست احتمال دارد شماری از سازمان‌ها را درگیر کند، سازمان‌هایی که درک متفاوتی از مسئله دارند و درجات متنوعی از علاقه به همکاری با هیئت‌های دیگر دارند.

برآمدش الگویی از همکنشی بین مشارکت‌کنندگانی است که بیشتر در برنامه‌های مختلفی درگیرند تا در پیگیری هدف‌هایی مشترک و شفاف. واکنش‌ها تصادفی نیست، چرا که فرآیند سیاست برای تبدیل ستیز و مشارکت به فعالیت‌های جاری و عادی عمل می‌کند. اما احتمالاً هموار یا شسته و رفته نیست: احتمال دارد همپوشانی و ستیزه وجود داشته باشد و فرآیند سیاست بیشتر متوجه مذاکره و ابهام باشد تا تصمیم‌گیری و سامان و کسانی را که ذینفع‌اند شناسایی کند و اینکه هر کس از چه منظری علاقه‌مند به موضوع است تا بی‌اطمینانی را کاهش دهد و مسئلهٔ سیاست را بیشتر قابل مدیریت بسازد.

(۲) سیاست همان‌قدر که حل مسئله است متوجه ارتباط نیز است

فرآیند سیاست معطوفِ به به‌هم پیوند دادن شرکت‌کنندگان است و این مستلزم شماری از امور است:

● *زمان* ـ نه صرفاً به این معنی که کسی امروز وقت دنبال کردن این مسایل را داشته باشد، بلکه به این اعتبار نیز که هر چه عرصه‌ای از سیاست مدت زمان طولانی‌تری به رسمیت شناخته شده باشد،

شرکت‌کنندگان به احتمال بیشتری به یکدیگر خو کرده و همکاری با یکدیگر را آسان‌تر می‌یابند.

• درجهٔ *فهم مشترک* از آن عرصهٔ سیاست. مشارکت‌کنندگان از جهات مختلفی می‌آیند و دانش آنان اغلب در ستیز با چیزهایی است که سایر مشارکت‌کنندگان می‌دانند. همکاری به توسعهٔ دانشی کمک می‌کند که بین همهٔ آنان مشترک است: تمرینی است در یادگیری سیاست، صرفاً آشنایی اشخاص با همدیگر نیست.

• وضعیت *سازمانی* که محل وقوع این یادگیری است ـ آیا آنها به طور مشخص برای این هدف برقرار گردیده‌اند، مانند هیئت‌های مشاوره‌ای مستقر در بخش عمومی برای نزدیک کردن منافع مختلف در عرصهٔ سیاست، یا اینکه صرفاً چنین عمل می‌کنند، مانند همایش‌های صنعتی یا حتی نمایشگاه‌های کشاورزی.

• *تخصص* نقش می‌تواند به توسعهٔ یادگیری و سازماندهی افقی کمک کند. کارشناسان دولتی در رشته‌ای خاص (مثلاً، ایمنی در صنعت) با کسانی که در سازمان‌های دیگر در این رشته فعالیت می‌کنند مشترکات بیشتری دارند تا کسانی که در سازمان خودشان در رشته‌ای دیگر فعالیت دارند، مانند ثبت اتحادیه‌ها یا روند بازار کار. آنان محل استقرار این اشخاص را پیدا کرده و با آنان مشورت می‌کنند تا برای حرکت سیاستی که می‌خواهند تدوین کنند حمایت آنان را جلب کنند.

• *شرکت‌کنندگان از درون و از بیرون دولت می‌آیند*. مثلاً، پاسخ سیاست به مسئلهٔ آموزش مناسب برای کودکان معلول (دولت) را درگیر می‌سازد لیکن نه به مثابه فردی خودمحور. مطالباتی از سوی درمانگران مختلف، پدر و مادرهای این کودکان و گروه‌های تأثیرگذار بر سیاست، وجود دارند که در بحثها و پیشنهادات در زمینه‌های سلامت، رفاه و سازمان‌های آموزشی، گفتگو در میان مقامات مسئول و شاید وزیران

بازتاب می‌یابد. بروندادش می‌تواند توافقی باشد دربارهٔ مسیری برای اقدام که مورد تصویب هیئت دولت قرار می‌گیرد و سپس به عنوان و تصمیم دولت اعلام می‌شود، ولی بیشتر بازتاب فعالیت‌ها و ترجیحات مقامات و هوادارانی است که دغدغه کودکان معلول را دارند تا فرآیند حل مسئله توسط وزیران.

(۳) الگویی عقلانی اهمیتی نمادین دارد

تدوین این فرآیند به مثابه حل مسئله از طریق انتخاب بخردانه مراجع اقتدار، بخشی مهم از قابل پذیرش بودن برونداد است: سیاست از آن‌رو نیرومند است که به شیوه‌ای درست ایجاد شده است. ما در جامعه‌ای صنعتی و گیتیانه زندگی می‌کنیم که به فناوری و خردمندی باور دارد و خواهان انتخابی بخردانه در فناوری است. به قول مارچ و اولسن، جامعه‌ای با ایدئولوژی مدرن حزبی را که مستلزم افسانه‌ای ماهرانه و تقویت یافته دربارهٔ انتخاب هدفمند از طریق سیاست‌شناسی نباشد دشوار بتوان تصور کرد، هم به لحاظ حفظ ظاهر معنا و سامان‌مندی اجتماعی و هم برای تسهیل دگرگونی (مارچ و اولسن ۵۲: ۱۹۸۹).

بنابراین منظر عمودی، که سیاست را به صورت پیگیری هدف‌های مرجع مدار ارائه می‌کند، بخشی اساسی برای اعتبار آن می‌شود.

> آئین شناسایی هدفهاشان و بحث دربارهٔ آن هدف‌ها در همایش سالانه این پیام را به اعضاء و دست‌اندرکاران می‌رساند که این سازمان مدرن است و بخردانه و به درستی کار می‌کند، حتی اگر اثبات دستیابی به این هدف‌ها دشوار باشد.

(یانو ۲۰۱: ۱۹۹۶)

(۴) این الگو به رفتاری مناسب شکل می‌دهد

نقش مجریان منتخب مثلاً وزیران یا اعضای شورای شهر را برحسب

تعیین هدف‌ها تعریف می‌کند و نقش دیگر مقامات مسئول را برای اجرای این هدف‌ها. این توضیحی برای این مناسبات می‌شود، که هم پاسخگوی نیازهای مشارکت کنندگان است و هم مشاهده‌گران، حتی اگر برای آنچه شرکت‌کنندگان می‌کنند توصیف خوبی هم نباشد. در این بستر، مفهوم سیاست جزئی از اعلام اقتدار وزارت است: هم وزیر و هم مقامات مسئول مفهوم سیاست را به مثابه تصمیم‌گیری بخردانهٔ مرجع مقتدر به حرکت درمی‌آورند تا به آنچه می‌کنند اعتبار بخشند.

فعالیت سایر شرکت‌کنندگان را هم معتبر می‌سازد: مثلاً، اگر قرار باشد مدرسه‌ها دانش‌آموزان را تنبیه کنند، باید «سیاست انضباطی» داشته باشند. پذیرش دفتر رسمی که می‌گوید «سیاست این بخش است که تنها به شکایت‌هایی پاسخ بدهیم که به صورت کتبی ارائه شود» مفهوم سیاست را به این منظور فرامی‌خوند تا به نوعی در برابر شاکیان در آن سوی میز پیشگیری کرده باشد. ممکن است این سیاست را جایی ننوشته باشند اما هنگامی‌که عملکرد را به عنوان سیاست توصیف می‌کنیم، نیروی بیشتری دارد: (من دربارهٔ ما و شما قضاوت نمی‌کنم، صرفاً سیاست را دنبال می‌کنم.)

بسیج مفهوم سیاست نوعی بیان نظارت متمرکز است: تمرکز بر هدف حافظ قدرت مراجع در برابر ادعاهای مشتریان یا منافع محلی یا حتی لختی سازمان است. واحدهای سیاست‌گذار درصدد شناسایی و مقایسه هدفهای مختلف سیاست‌اند و گروه‌های ارزشیابی بررسی می‌کنند که آیا به هدف‌ها دست یافته‌اند یا خیر. دربارهٔ مجریان ارشد دولتی متداول است که از قراردادهای «مبتنی بر عملکرد» استفاده می‌کنند که پرداخت را به دستیابی به بروندادهای مشخصی مرتبط می‌سازد.

(۵) چارچوب غالب عمودی است

در مفهوم سیاست که از سوی شرکت‌کنندگان مورد استفاده قرار می‌گیرد بعد عمودی غالب است و تأکید بر انتخاب مرجع اقتدار، هدف‌های معلوم و بروندادهای شفاف است، اما تخصص کارکردی بدان معنی است که باید مفهوم سیاست را آن قدر گسترده کرد تا بعدْ افقی را نیز در برگیرد: چنانچه وزارتخانه‌های جداگانه‌ای برای سلامت، رفاه و آموزش و پرورش در دولت داشته باشیم، در آن صورت سیاست ایمن سازی خردسالان سازمان‌هایی را درگیر می‌سازد که ممکن است دیدگاه‌های متفاوتی دربارهٔ اجرا یا چگونگی رویکرد به موضوع داشته باشند.

در تدوین مفهوم (دست‌اندرکاران)، اشخاص یا سازمان‌هایی به آنچه سازمان انجام می‌دهد علاقه‌مندند و کسانی‌که مسموع‌اند، باید آنان را جدی گرفت. بعد افقی شناسایی آشکارتری یافته است. لیکن بازهم این بعد وزن کمتری از بعد عمودی دارد: در نمایش همگانی تصمیم‌گیری دربارهٔ میزان دخالت دست‌اندرکاران به نظر رهبران دارای اقتدار بستگی دارد.

(۶) این به معنی ابهام در تصمیم‌گیری است

به رسمیت شناختن ادعاهای دست‌اندرکاران مفهوم برخاستن سیاست از تصمیمات رهبران دارای اقتدار را به نوعی دگرگون می‌سازد و مجریان سیاست مراقب‌اند که به هنگام به رسمیت شناختن ادعاهای (افقی) دست‌اندرکاران به شیوه‌ای عمل کنند که مفهوم تصمیم‌گیری مرجع بنیاد برکنار بماند. هنگامی‌که به این فرآیند به عنوان «مشورت و توصیه» اشاره می‌کنند، این جایگاه برای وزیر حفظ می‌شود که شخص انتخاب کننده اوست. جستجوی عمومی نیز برای دست‌اندرکاران فرصتی فراهم می‌آورد تا دربارهٔ تغییر سیاست گفتگو کنند که پس از آن می‌تواند از سوی

وزیر اعلام گردد.

این به ما نشان می‌دهد که این الگو چگونه به شکل دادن فرآیند کمک می‌کند. بروندادی که طرف‌های ذینفع هیئت دولت، مقننه استقرار می‌یابد. ایجاد این برونداد سیاست کار شرکت‌کنندگان متعددی است، اما در نظر عام به مثابه انتخاب یک کانون اقتدار ارائه می‌شود. (به قول ویک ۱۹۷۹) هنگامی‌که به وجود آمد، باید «متحقق شود»: صورت ارائه‌ی آن بخشی از این فرآیند است. (هر کسی می‌داند که) آنچه به مثابه تصمیم وزارتی اعلام می‌شود احتمالاً بازتاب فرآیند پیچیده‌ای از مذاکرات بین سازمانی است نه صرفاً ترجیح آن وزیر خاص، لیکن اشاره به این نکته مناسب نیست: این جزئی از دانش «ناگفته» شرکت‌کنندگان است و به صورت گفتمان «مقدس» اعلانات همگانی نباید بیان شود (کولبات و و دگلینگ ۱۹۸۶ را ببینید). تصمیم‌گیری مرجع بنیاد «افسانه ضروری سیاست» است به اعتباری که یانو بیان کرده است: «روایتی که گروهی از اشخاص آفریده و باور کرده‌اند و توجه را از بخش گیج کنندهٔ واقعیت‌شان منحرف می‌سازد» (یانو ۱۹۱: ۱۹۹۶).

برای مطالعهٔ بیشتر

پارسونز (۸۳ ـ ۱۷۶: ۱۹۹۵) مقدمهٔ سودمندی بر مباحثه دربارهٔ نقش نمادین سیاست است، که ادلمان ۱۹۸۸ سهم عمده‌ای در آن داشته است. یانو (۱۹۹۶) بررسی بسیار آگاهی دهنده‌ای است که پرسشهای نظری پیچیده‌ای را در موردی تجربی به کار می‌بندد. کتاب شون و راین دربارهٔ تدوین (۱۹۹۴) نیز در اینجا مناسبت دارد.

فصل ۹

نتیجه گیری

سیاست مفهوم کش‌داری از کار درآمده است، شاید تا حدودی بدان سبب که برای مجریانی که آن را به کار می‌گیرند سودمند باشد (ابهام در تعریف یاریگر است). رویکرد این اثر دوری جستن از تحمیل شفافیت در تعریف در جایی است که چنین کاری می‌تواند ما را از دریافت عناصر مهمی از معانی این واژه بازدارد. مشاهده کرده‌ایم که استقرار تعریفی رضایتبخش از سیاست از آن‌رو دشوار است که الگوی رایج است و توصیف خوبی نیست اما رهایی از این الگو هم دشوار است چرا که رایج است. این گفته به این معنی است که هر تعریف رضایتبخشی باید تنش بین الگو و شیوهٔ کاربرد آن را در نظر بگیرد ـ مثلاً، «سیاست واژه‌ای است که در اشاره به ساختار دادن به فعالیت جمعی از طریق بسیج الگویی از دولت به مثابه تصمیم‌گیری مرجع ـ بنیاد به‌کار می‌رود.» این رویکردی خام برای تعریف است، لیکن توجه را به عناصر اساسی معطوف می‌سازد. شایسته است شرح بهتری از این عناصر ارائه کنیم.

سیاست هم فرآیند است و هم مصنوع

درکاربرد متعارف، سیاست مصنوع است: چیزی است که به وسیلهٔ

«سیاست‌گذاران» آفریده شده است. مثلاً، چنین می‌خوانیم که «دولت سیاست تازه‌اش را دربارهٔ فرصت استخدامی برابر اعلام کرده است»؛ بعضی اصرار می‌ورزند که نه تنها بیانیه‌ای مطبوعاتی، بلکه آئین‌نامه‌ای که بیانگر سیاست است نیز باید ارائه شود. استدلال کردیم که این نمونه‌های فعالیت سیاست رسمی را تنها به صورت فرآیند می‌توان درک کرد، یعنی الگویی پیوسته از رویدادها و ادراک که با مفهوم تصمیم‌گیری مرجع ـ بنیاد بنا می‌شود. مثلاً، تقاضای سیاست جمعیتی براساس دریافت مشترکی بنا می‌گردد دربارهٔ امکان به کارگیری اقتدار دولتی برای تغییر الگوی جمعیتی. فرآیند سیاست همهٔ فعالیتی را فرامی‌گیرد که برگرد این کاربرد اقتدار دولتی به منظور بناکردن فعالیت و بیانیهٔ سیاست ـ مانند نظرخواهی برای سیاست‌گذاری یا سخنرانی‌های وزارتی ـ رخ می‌دهند و بخشی از این فرآیند بناکردن سیاست‌اند.

گروهی استدلال می‌کند که این کار تمامی دنیای سیاست را تیره می‌سازد: (اینان استدلال می‌کنند که) سیاست‌های شفافی وجود دارد ـ سیاست زیست‌محیطی، سیاست حمایت از صنایع، سیاست رقابت ـ و لازم است که اینها را از فرآیند عادی دولت تمیز دهیم. به علاوه، اینها هدف‌هایی دارند ـ سیاست آموزش حرفه‌ای می‌خواهد سطح مهارت‌ها را در نیروی کار افزایش بدهد، هدف سیاست ایمن سازی کودکان کاهش بیماری‌های واگیر در میان کودکان است ـ و بنابراین می‌توان پرسید که آیا این سیاست‌ها «مؤثرند» یا خیر. بی‌تردید این منظری معتبر است، لیکن کامل نیست. این سیاست‌هایی راکه به طور رسمی اعلام می‌شود باید در بستر دیگر سیاست‌های اعلام شده درک کرد ـ مثلاً، دربارهٔ انعطاف بیشتر در نظارت‌های انضباطی بر نیروی کار ـ و در بستر عوامل گسترده‌تری که فعالیت را بنا می‌کند، مانند سطح دانش در دولت دربارهٔ نیازهای مهارتی نیروی کار و وجود پیوندهای سازمان‌یافته بین صنعت، کارگران، مربیان و

دولت. بیانیه‌ها مهم‌اند، اما باید آنها را در بافت وضعیتی درک کرد و همچنانکه در بحث دربارهٔ ارزشیابی مشاهده کردیم و مؤثر بودن، هر برنامه به چارچوب طرح مسئله و به مخاطبی که مورد سؤال قرار می‌گیرد بستگی دارد: که این نیز به فرآیند مربوط می‌شود.

لیکن چنانچه صرفاً به سیاست به مثابه اقدامات رسمی تصمیم‌گیران دارای اقتدار نگاه نکنیم و آن را به عنوان فرآیند در نظر بگیریم، باید پرسید که آیا ساختاری بدون ارجاع به تصمیم گیرندگان دارای اقتدار را نیز می‌توان سیاست در نظر گرفت یا خیر. همچنانکه مشاهده شد، نویسندگانی چون دیرلاو بر آن بودند که بیانیهٔ سیاست مهم نیست: آنچه حائزاهمیت است منابع ارزشمندی است که اختصاص یافته‌اند و در بعضی پژوهش‌ها، بودجه اختصاص یافته را معیاری برای سیاست در نظر می‌گیرند. این کاربرد واژه مطمئناً جای بحث دارد، اما این نکته نیز شایان اهمیت است که آنچه دربارهٔ فرض انتخاب مرجع ـ بنیاد تمیزدهنده است از چشم دور نماند. هنگامیکه تنبیه کودکان در مدرسه دیگر صرفاً به قضاوت حرفه‌ای واگذار نمی‌شود و در حاکمیت (سیاست انضباطی) صریحاً اعلام شده‌ای قرار می‌گیرد، دگرگونی معنی‌داری در ساختاردهی فعالیت رخ داده است.

سیاست در رویارویی با ستیز و ابهام مستمر به ایجاد انسجام توجه دارد

مسئله‌ای که با آن دست به گریبانیم از این قرار است که ظاهراً نقشه شفاف‌تر از سرزمینی است که به آن مربوط است: تصور مشترکی دربارهٔ فرآیند شفاف تصمیم‌گیری وجود دارد، اما تجربه حاکی از ستیز، ابهام و آشفتگی است. مشاهده کرده‌ایم که سیاست در دو بعد عمل می‌کند، عمودی و افقی و اینکه همین منشاء ابهام و ستیز است. همچنین دیدیم که بخش عمده‌ای از فعالیت سیاست در پاسخ به همین درهم‌رفتگی سازمان

و ادراک است: هنگامی‌که هیچ پاسخ واحدی وجود ندارد و چشم‌اندازی برای تحمیل یک راه حل در رویارویی با مقاومت در میان نیست، چگونه فعالیتی همساز به وجود می‌آوریم؟

این بدان معنی است که در عرصهٔ سیاست همیشه ابهام و تنش ساختاری مشخص است. تنش ساختاری بین ابعاد عمودی و افقی وجود دارد: مثلاً، بین داشتن هدف‌هایی شفاف و دخالت دادن همهٔ شرکت‌کنندگان مربوط و ابهام که از منظرهای متفاوت شرکت‌کنندگان، از زبان (اغلب تعمداً) غیردقیقی که برای بیان دیدگاه‌هاشان به کار می‌برند و از شکاف بین تجربه شرکت کننده و واژه‌هایی برمی‌خیزد که برای توصیف آن به کار می‌برند.

این سرچشمهٔ سرخوردگی تحلیلگران سیاست است که اغلب احساس می‌شود، لیکن سرچشمهٔ جذابیت نیز است. از آن‌رو که هیچگونه نکات تثبیت شده‌ای وجود ندارد که شرکت‌کنندگان بکوشند تا بیابند و به آنها تمسک جویند ـ چیزی که منظورشان از سیاست باشد و سرچشمه‌ای برای صنایع بیانی است که شرکت‌کنندگان برای آشتی دادن تجربه‌شان با الگو به کار می‌گیرند، همچون همزیستی شرح «مقدس» و «گیتیانه» تجربه واحدی از سیاست.

سیاست بیشتر مسئله‌دار و مدرج است تا قطعی و مطلق

به این دریافت می‌رسیم که پرسش «دربارهٔ فلان چه سیاستی وجود دارد؟» پرسشی نادرست است، زیرا ضرورتاً معنای سیاست را (اگر سیاستی در میان باشد) به ما نمی‌گوید. آنچه می‌خواهیم بدانیم این است که «چگونگی انجام دادن کارها را چه چیزی تعیین می‌کند؟» و این بدان معنی است که پاسخ بسیاری پرسش‌های دیگر را می‌خواهیم بدانیم. اگر سیاستی وجود دارد، چه کسی آن را بیان کرده است؟ چه نوع اشخاصی به

آن توجه کرده‌اند و در چه اوضاعی؟ آیا با الگوی اختصاص منابع ارتباطی دارد؟ چه عوامل دیگری در کارند؟ در آن صورت، بیان سیاست از چه لحاظ مهم است؟ توجه از اینکه «آیا سیاستی وجود دارد و در این صورت، چیست؟» به «به چه اعتباری سیاست وجود دارد» و چه تأثیری دارد؟ این واژه یک مطلق علمی نیست، بلکه متغیری است که به لحاظ اجتماعی به وجود می‌آید. سیاست مفهومی است که به کار می‌بریم تا جهان را برای خود مفهوم بسازیم ـ اما باید با آن کلنجار برویم.

کتابشناسی

Aldrich, H. E., Fowler, S. W., Liou, N. and Marsh, S. J. (1994) 'Other people's concepts: why and how we sustain historical continuity in our field', *Organization*, **1**, 65–80.

Allison, G. T. (1971) *Essence of Decision*. Boston: Little, Brown.

Anderson, J. E., Brady, D. W., Bullock, C. S. III and Stewart, J. S. Jr. (1984) *Public Policy and Politics in America*. Montgomery, CA: Brooks-Cole.

Atkinson, M. M. and Coleman, W. D. (1992) 'Policy communities, policy networks and the problems of governance', *Governance*, **5**, 154–80.

Bardach, E. (1977) *The Implementation Game*. Cambridge, MA: MIT Press.

Barrett, S. and Fudge, C. (1981) *Politics and Action*. London: Methuen.

Benveniste, G. (1973) *The Politics of Expertise*. London: Croom Helm.

Braybrooke, D. and Lindblom, C. E. (1963) *A Strategy of Decision*. New York: Free Press.

Caiden, G. E. (1982) *Public Administration*, 2nd edn. Pacific Palisades, CA: Palisades Publishers.

Castles, F. G. (1991) *On Sickness Days and Social Policy*. Sydney: Public Sector Research Centre, University of NSW.

Colebatch, H. K. and Degeling, P. (1986) 'Talking and doing in the work of administration', *Public Administration and Development*, **6**, 339–56.

Coleman, W. D. and Skogstad, G. (1990) 'Policy communities and policy networks: a structural approach', in W. D. Coleman and G. Skogstad (eds) *Policy Communities and Public Policy in Canada*. Mississauga: Copp Clark Pitman.

Considine, M. (1994) *Public Policy: A Critical Approach*. Melbourne: Macmillan.

Crossman, R. (1975) *The Diaries of a Cabinet Minister*. London: Hamilton Cape.

Cuthbertson, G. M. (1975) *Political Myth and Epic*. East Lansing, MI: Michigan State University Press.

Davies, A. F. (1964) *Australian Democracy*, 2nd edn. Melbourne: Longman.

Davis, G., Wanna, J., Warhurst, J. and Weller, P. (1993) *Public Policy in Australia*. Sydney: Allen and Unwin.

Dearlove, J. (1973) *The Politics of Policy in Local Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dowding, K. (1995) 'Model or metaphor: a critical review of the policy network approach', *Political Studies*, **43**: 136–58.

Dye, T. R. (1981) *Understanding Public Policy*, 4th edn. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Edelman, M. (1988) *Constructing the Political Spectacle*. Chicago, IL: Chicago University Press.

Farago, P. (1985) 'Regulating milk markets: corporatist arrangements in the Swiss dairy industry', in W. Streeck and P. Schmitter (eds) *Private Interest Government*. London: Sage.

Friedrich, C. J. (1963) *Man and his Government*. New York: McGraw-Hill.

Georgiou, P. (1973) 'The goal paradigm and notes towards a counter paradigm', *Administrative Science Quarterly*, **18**, 291–310.

Gortner, H. F. (1981) *Administration in the Public Sector*. New York: John Wiley.

Grant, W. (1985) 'Private organizations as agents of public policy: the case of milk marketing in Britain', in W. Streeck and P. Schmitter (eds) *Private Interest Government*. London: Sage.

Gregory, R. (1989) 'Political rationality or "incrementalism"? Charles E. Lindblom's enduring contribution to public policy making theory', *Policy and Politics*, **17**, 139–53.

Guba, E. G. and Lincoln, Y. S. (1989) *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage.

Gunn, L. 1987 'Perspectives on public management', in J. Kooiman and K. A. Eliassen (eds) *Managing Public Organisations*. London: Sage.

Gusfield, J. R. (1981) *The Culture of Public Problems*. Chicago: University of Chicago Press.

Hale, D. (1988) 'Just what is a policy, anyway? And who's supposed to make it?', *Administration and Society*, **19**, 423–52.

Heclo, H. (1978) 'Issue networks and the executive establishment', in A. King (ed.) *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute.

Heidenheimer, A. J. (1986) '*Politics, policy* and *policey* as concepts in English and Continental languages: an attempt to explain divergences', *Review of Politics*, **48**, 3–30.

Hjern, B. and Porter, D. O. (1981) 'Implementation structures: a new unit of administrative analysis', *Organization Studies*, **2**, 211–27.

Hogwood, B. W. and Gunn, L. A. (1984) *Policy Analysis for the Real World*. London: Oxford University Press.

Howlett, M. and Ramesh, M. (1995) *Studying Public Policy*. Toronto: Oxford University Press.

Hughes, O. E. (1994) *Public Management and Administration*. Houndmills and London: Macmillan.

Jackson, R. J. (1995) 'Foreign models and Aussie rules: executive–legislative relations in Australia', *Political Theory Newsletter*, **7**, 1–18.

Jenkins, W. I. (1978) *Policy Analysis*. New York: St Martin's Press.

Jenkins-Smith, H. C. (1990) *Democratic politics and policy analysis*. Pacific Grove, CA: Brooks-Cole.

Kingdon, J. W. (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, MA: Little, Brown.

Koyanagi, C. (1994) 'Is there a national policy for children and youth with serious emotional disturbance?' *Policy Studies Journal*, **22**, 669–80.

Laffin, M. (1986) *Professionalism and Policy*. Aldershot: Gower.

Lasswell, H. D. (1936) *Politics: Who Gets What, When and How*. Cleveland, OH: Meridian Books.

Lasswell, H. D. (1951) 'The policy orientation', in D. Lerner and H. D. Lasswell (eds) *The Policy Sciences*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Lasswell, H. D. and Kaplan, A. (1970) *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.

Laumann, E. O. and Knoke, D. (1987) *The Organizational State*. Madison: University of Wisconsin Press.

Lindblom, C. E. (1959) 'The science of muddling through', *Public Administration Review*, **19**, 78–88.

Lindblom, C. E. (1965) *The Intelligence of Democracy*. New York: Free Press.

Lindblom, C. E. (1979) 'Still muddling, not yet through', *Public Administration Review*, **39**, 517–26.

Lindblom, C. E. and Woodhouse, E. J. (1993) *The Policy-making Process*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Linder, S. H. and Peters, B. G. (1987) 'A design perspective on policy implementation: the fallacies of misplaced prescription', *Policy Studies Review*, **6**, 459–75.

March, J. G. and Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.

Marsh, D. and Rhodes, R. A. W. (eds) (1992) *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

May, J. V. and Wildavsky, A. (eds) (1978) *The Policy Cycle*. Beverly Hills, CA: Sage.

Meltsner, A. J. (1976) *Policy Analysts in the Bureaucracy*. Berkeley, CA: University of California Press.

Metcalfe, L. and Richards, S. (1992) *Improving Public Management*. London: Sage.

Mintzberg, H. (1971) 'Managerial work: analysis from observation', *Management Science*, **October**, B97–B110.

Osborne, B. and Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Ostrom, V. and Sabetti, P. (1975) 'Theory of public policy', in S. S. Nagel (ed.) *Policy Studies in America and Elsewhere*. Lexington, MA: Lexington Books.

Painter, M. (1981) 'The coordination of urban policies: land use and transportation in North Sydney, 1970–5', in S. Encel and P. Wilenski (eds) *Decisions*. Melbourne: Longman Cheshire.

Painter, M. and Carey, B. (1979) *Politics Between Departments*. St Lucia: University of Queensland Press.

Palumbo, D. J. and Calista, D. J. (1990) *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. New York: Greenwood Press.

Parker, R. S. (1960) 'Policy and administration', *Public Administration (Sydney)*, **19**, 113–20.

Parsons, W. (1995) *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Aldershot: Edward Elgar.

Perrow, C. (1986) *Complex Organizations*. New York: Random House.

Powell, W. W. and DiMaggio, P. J. (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Pressman, J. and Wildavsky, A. (1973) *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

Pressman, J. and Wildavsky, A. (1979) *Implementation*, 2nd edn. Berkeley: University of California Press.

Pressman, J. and Wildavsky, A. (1983) *Implementation*, 3rd edn. Berkeley: University of California Press.

Rhodes, R. A. W. (ed.) (1992) *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press.

Richardson, J. J. and Jordan, A. G. (1979) *Governing Under Pressure*. Oxford: Martin Robertson.

Ripley, R. and Franklin, G. (1984) *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*, 2nd edn. Homewood: Dorsey.

Rossi, P. H. and Freeman, H. (1993) *Evaluation: A Systematic Approach*. Newbury Park, CA: Sage.

Sabatier, P. A. (1986) 'Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis', *Journal of Public Policy*, **6**, 21–48.

Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H. C. (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, P. A. and Mazmanian, D. (1979) 'The conditions of effective implementation: a guide to achieving policy objectives', *Policy Analysis*, **5**, 481–504.

Schaffer, B. B. (1973) 'Policy decisions and institutional evaluation', *Development and Change*, **5**, 20–47.

Schaffer, B. B. (1977) 'On the politics of policy', *Australian Journal of Politics and History*, **23**, 146–55.

Schaffer, B. B. and Corbett, D. C. (1965) *Decisions*. Melbourne: Cheshire.

Schmidt, M. R. (1993) 'Grout: Alternative kinds of knowledge and why they are ignored', *Public Administration Review*, **53**, 525–30.

Schön, M. and Rein, M. (1994) *Frame Reflection*. New York: Basic Books.

Scott, W. R. and Meyer, J. (1991) 'The organization of societal sectors: propositions and early evidence', in W. W. Powell and P. J. DiMaggio (eds) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Self, P. (1975) *Econocrats and the Policy Process*. London: Macmillan.

Smith, G. and May, D. (1980) 'The artificial debate between rationalist and incrementalist models of decision-making', *Policy and Politics*, **8**, 147–61.

Stone, D. A. (1988) *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Co.

Streeck, W. and Schmitter, P. (eds) (1985) *Private Interest Government*. London: Sage.

Taylor, S. (1984) *Making Bureaucracies Think*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Truman, D. (1971) *The Governmental Process*, 2nd edn. NY: Knopf.

Uhr, J. and Mackay, K. (1992) 'Trends in program evaluation: guest editors' introduction', *Australian Journal of Public Administration*, **51**, 433–5.

van Waarden, F. (1985) 'Varieties of collective self-regulation of business: the example of the Dutch dairy industry', in W. Streeck and P. Schmitter (eds) *Private Interest Government*. London: Sage.

van Waarden, F. and Schmitter, P. (eds) (1992) 'Dimensions and types of policy networks', *European Journal of Political Research*, **21**: 29–52.

Walter, J. (1986) *The Minister's Minders: Personal Advisers in National Government*. Melbourne: Oxford University Press.

Wamsley, G. L. *et al.* (1990) *Refounding Public Administration*. Newbury Park, MA: Sage.

Weick, K. E. (1979) *The Social Psychology of Organizing*, 2nd edn. Reading, MA: Addison-Wesley.

Wilson, W. (1887) 'The study of administration', *Political Science Quarterly*, **2**, 197–222.

Yanow, D. (1996) *How Does a Policy Mean?* Washington: Georgetown University Press.

نمایه

واژه‌نامه (انگلیسی ـ فارسی)

A

action اقدام
ad hoc درجا/موردی
administration مدیریت
aide یاور
ambiguity ابهام
anachronism نابجایی/نابهنگام
attentive public جمعیت باریک بین
attribute ویژگی
autonomy خودگردانی
authorised choice انتخاب مرجع دارای اقتدار
authority قدرت قانونی

B

backbench legislator نماینده معمولی
behaviour framed by models رفتار شکل گرفته از الگو
bottom - up process فرآیند از پایین به بالا
bureaucratic politics سیاست دیوانسالار
buttress حمایت

C

canvassing solutions راه حل یابی
catchment area حوزه مورد نظر
coherence انسجام
compliance همراهی
conflicting fields عرصه های ستیزنده
constituency گروه هوادار (ذینفع) عده‌ای رای دهنده که می‌توانند یک نماینده داشته باشند.
constituent benefit نفع سازمان
constitutional map نقشه اساسی
contentious مناقشه برانگیز
continuity پیوستگی
crisp and final قطعی و دندان شکن

D

detachment جدایی
disdain ملامت /تحقیر
dissipate پخش شدن / از بین رفتن

E

emperical component مولفه تجربی
enactment متحقق ساختن/ اجرا

enunciate اعلام/ تصریح
engagement درگیری
epistemic community جامعه معرفتی
evaluation ارزشیابی
exhortation تشجیع
expert کارشناس
expertise کارشناسی

F

fend off پیشگیری
follower پیرو
formative تکوینی
fragmentation تقسیم پذیری
framing شکل دهنده
functional specialization تخصص کارکردی (در نقش)

G

goal_oriented هدف - بنیاد
government حکومت
governmental process فرآیند دولتی

H

heuristic اکتشافی (برای کشف)

I

implementation تحقق (اجرا)
implementation structure ساختار اجرایی
incremental گام به گام
inducement to کمک به
insider خودی
instrumental rationality خردپذیری هدفدار
interaction همکنشی
interpretation تفسیر
iron triangle مثلث آهنین
issue network شبکه موضوعی

J

judiciary قوه قضائیه

K

kaleidoscopic رنگارنگ / همیشه متغیر
knowledge worker دانشور

L

legislature قوه مقننه
linkage ارتباط
lonely organization syndrome سندروم سازمان درمانده

M

maintenance تاسیس و نگهداری
managment مدیریت
minder ملازم
model الگو
motherhood statements گفته های مادرانه
multiple چندگانه

myth افسانه

N

new public managment مدیریت نوین دولتی

nongovernmental غیردولتی /مردم ـ نهاد

normative component مولفه تجویزی

O

optimality بهینگی

order سامان

organizational process فرآیند سازمانی

organized interests منافع سازمان یافته

outcome برونداد

outsider نه ـ خودی

P

paradigm الگوواره

partisan advantage امتیاز جانب دارانه

party discipline انضباط حزبی

policy سیاست / خط مشی

policy activity فعالیت سیاست

policy collectivity مجموعه سیاست‌گذار

policy community جماعت سیاست‌گذار

policy cycle چرخه سیاست

policy network شبکه سیاست

politics سیاست (علم سیاست)

practice روال

practice policy سیاست عمل

process-oriented فرآیند ـ بنیاد

profane نامقدس

professionalization حرفه ای شدن

program evaluation ارزشیابی برنامه

prospective آینده نگر

publicness همگانی شدن

purpose هدف

R

ratification تصویب

rational عقلانی

rational actor عامل عقلانی

remuneration پرداخت

retrospective گذشته نگر

S

sacred مقدس

semblance ظاهر

shared understanding درک مشترک

site for policy محل سیاست

stakeholders دست اندر کاران

standard operating procedure (S.O.P) دستور کار پذیرفته

structural tension تنش ساختاری

structured interaction همکنشی ساختارمند

structuring of commitment ساختمندسازی تعهد

subgovernment — فرو ـ دولت
summative — تراکمی
supplant — ریشه کن کردن

T

time dimension — بعد زمانی
top-down process — فرآیند از بالا به پایین
two - way flow — جریان دو سویه

U

utilitarianism — فایده باوری

V

validate — اعتباربخشی

W

White Papers — نظرخواهی (برای سیاست گذاری)

واژه‌نامه (فارسی ـ انگلیسی)

آ ـ الف

آینده نگر	prospective
ابهام	ambiguity
ارتباط	linkage
ارزشیابی	evaluation
ارزشیابی برنامه	program evaluation
اعتباربخشی	validate
اعلام/ تصریح	enunciate
افسانه	myth
اقدام	action
اکتشافی (برای کشف)	heuristic
الگو	model
الگوواره	paradigm
امتیاز جانب دارانه	partisan advantage
انتخاب مرجع دارای اقتدار	authorised choice
انسجام	coherence
انضباط حزبی	party discipline

ب

برونداد	outcome
بعد زمانی	time dimension
بهینگی	optimality

پ

پخش شدن / از بین رفتن	dissipate
پرداخت	remuneration
پیرو	follower
پیشگیری	fend off
پیوستگی	continuity

ت

تاسیس و نگهداری	maintenance
تحقق (اجرا)	implementation
تخصص کارکردی (در نقش)	functional specialization
تراکمی	summative
تشجیع	exhortation
تصویب	ratification
تفسیر	interpretation
تقسیم پذیری	fragmentation
تکوینی	formative
تنش ساختاری	structural tension

ج

جامعه معرفتی	epistemic community
جدایی	detachment
جریان دو سویه	two - way flow
جماعت سیاست‌گذار	policy community
جمعیت باریک بین	attentive public

چ

چرخه سیاست — policy cycle
چندگانه — multiple

ح

حرفه‌ای شدن — professionalization
حکومت — government
حمایت — buttress
حوزه مورد نظر — catchment area

خ

خردپذیری هدفدار — instrumental rationality
خودگردانی — autonomy
خودی — insider

د

دانشور — knowledge worker
درجا/موردی — ad hoc
درک مشترک — shared understanding
درگیری — engagement
دست اندرکاران — stakeholders
دستور کار پذیرفته — standard poerating procedure (S.O.P)

ر

راه حل یابی — canvassing solutions
رفتار شکل گرفته از الگو — behaviour framed by models
رنگارنگ / همیشه متغیر — kaleidoscopic
روال — practice
ریشه کن کردن — supplant

س

ساختار اجرایی — implementation structure
ساختمندسازی تعهد — structuring of commitment
سامان — order
سندروم سازمان درمانده — lonely organization syndrome
سیاست — politics
سیاست / خط مشی — policy
سیاست دیوانسالار — bureaucratic politics
سیاست عمل — practice policy

ش

شبکه سیاست — policy network
شبکه موضوعی — issue network
شکل دهنده — framing

ظ

ظاهر — semblance

ع

عامل عقلانی — rational actor
عرصه های ستیزنده — conflicting fields
عقلانی — rational

غ

غیردولتی /مردم-نهاد — nongovernmental

ف

فایده باوری — utilitarianism
فرآیند از بالا به پایین — top-down process
فرآیند از پایین به بالا — bottom - up process
فرآیند - بنیاد — process-oriented
فرآیند دولتی — governmental process
فرآیند سازمانی — organizational process
فرو ـ دولت — subgovernment
فعالیت سیاست — policy activity

ق

قدرت قانونی — authority
قطعی و دندان شکن — crisp and final
قوه قضائیه — judiciary
قوه مقننه — legislature

ک

کارشناس — expert
کارشناسی — expertise
کمک به — inducement to

گ

گام به گام — incremental
گذشته نگر — retrospective
گروه هوادار (ذینفع) — constituency
عده‌ای رای دهنده که می توانند یک نماینده داشته باشند.
گفته‌های مادرانه — motherhood statements

م

متحقق ساختن/ اجرا — enactment
مثلث آهنین — iron triangle
مجموعه سیاست‌گذار — policy collectivity
محل سیاست — site for policy
مدیریت — administration
مدیریت — managment
مدیریت دولتی نوین — new public managment
مقدس — sacred

ملازم minder
ملامت /تحقیر disdain
منافع سازمان یافته organized interests
مناقشه برانگیز contentious
مولفه تجربی emperical component
مولفه تجویزی normative component

ن

نابجایی/نابهنگام anachronism
نامقدس profane
نظرخواهی (برای سیاست گذاری) White Papers
نفع سازمان constituent benefit
نقشه اساسی constitutional map
نماینده معمولی backbench legislator
نه ـ خودی outsider

و

ویژگی attribute

ه

هدف purpose
هدف - بنیاد goal_oriented
همراهی compliance
همکنشی interaction
همکنشی ساختارمند structured interaction
همگانی شدن publicess

ی

یاور aide

این اثر به کندوکاو سیاست به مثابه مفهومی رایج می پردازد - اندیشه‌ای که هم مجریان و هم مشاهده‌گران بیرونی برای درک و مشارکت موثر در حیات همگانی از آن بهره می‌گیرند . بیش از آنکه بخواهیم انواع مشخص سیاست را توصیف کنیم ، سعی در تحلیل شیوه کارکرد فرایند سیاست کرده‌ایم و برای این منظور به پرسشهایی اساسی پرداخته ایم ، مانند :

منظور از سیاست چیست ؟ چه کسی سیاست گذار است ؟ کجا بنا می شود ؟ سیاست برای چیست ؟ رابطه اش با « سیاست شناسی » یا « مدیریت » چگونه است ؟ سیاست گذاران چه می کنند ؟ این کتاب برای کسانی جذاب است که به جایگاه سیاست و شیوه حاکمیت بر ما می پردازند ، همچنین کسانی که به مسائل توسعه منطقه‌ای ، محیط زیست ، یا سیاست اجتماعی علاقه مندند ، و می‌خواهند بفهمند سیاست چگونه در این عرصه ها واقعا به وجود می‌آید .

اچ . کی . کولبچ مدیر برنامه تحصیلات تکمیلی در زمینه سیاست در دانشگاه نیو ساوث ولز است ، تحصیلاتش در رشته علوم سیاسی بوده همچنین در زمینه سیاست ، سازمان و مدیریت در بخشهای دولتی در استرالیا ، گینه جدید پاپوآ ، کنیا و انگلستان به آموزش و پژوهش مبادرت ورزیده است . کولبچ استاد مدعو برای پژوهش در سازمان ، در مرکز مشاوره استانفورد و مشاور کمیسیون سلطنتی مدیریت دولتی در استرالیا نیز بوده است .

ISBN : 978- 964-7518-98-7



